



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXV - N° 1036

Bogotá, D. C., martes, 22 de noviembre de 2016

EDICIÓN DE 32 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 126 DE 2016 SENADO, 115 DE 2015 CÁMARA

*por medio de la cual se establecen medidas de protección al adulto mayor en Colombia, se modifican las Leyes 1251 de 2008, 1315 de 2009 y 599 de 2000, se penaliza el maltrato intrafamiliar por abandono y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., noviembre de 2016

Doctor

CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE

Presidente

Comisión Primera

Senado de la República

**Referencia:** Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 126 de 2016 Senado, 115 de 2015 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas de protección al adulto mayor en Colombia, se modifican las Leyes 1251 de 2008, 1315 de 2009 y 599 de 2000, se penaliza el maltrato intrafamiliar por abandono y se dictan otras disposiciones.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento de la honrosa designación como ponente, hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional del honorable Senado de la República, por medio del presente rindo informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 126 de 2016 Senado, 115 de 2015 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas de protección al adulto mayor en Colombia, se modifican las Leyes 1251 de 2008, 1315 de 2009 y 599 de 2000, se penaliza el maltrato intrafamiliar por abandono y se dictan

*otras disposiciones*, con el fin de que se ponga a consideración, para discusión de la Honorable Cámara de Representantes.

La ponencia consta de cuatro (4) títulos, así:

#### I. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

#### II. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

#### III. CONSIDERACIONES DEL PONENTE.

#### IV. MODIFICACIONES AL TEXTO

#### V. PROPOSICIÓN

##### I. Objeto del proyecto de ley

La iniciativa pretende reforzar la responsabilidad de las instituciones encargadas de proteger y cuidar a nivel nacional al adulto mayor frente a la violencia que se ejerce en contra de ellos. Para esto se proponen una serie de medidas de carácter penal y de programas sociales que propendan por la disminución de las diferentes formas de violencia y el goce de derechos del adulto mayor.

Se fortalece el esquema de protección de los adultos mayores desde el punto de vista del derecho penal, unificando el alcance de la norma a personas desde los 60 años de edad y ampliando las conductas típicas, se establece el programa de las Granjas para Adultos Mayores, incluyendo su financiación, pues de manera integral se propenderá por el mejoramiento de las condiciones socio-familiares del adulto mayor.

##### II. Trámite de la iniciativa

El 16 de septiembre de 2015, se radicó en Secretaría General de la Cámara de Representantes el Proyecto de ley número 115 de 2015 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas de protección al adulto

mayor en Colombia, se modifican las Leyes 1251 de 2008, 1315 de 2009 y 599 de 2000, se penaliza el maltrato intrafamiliar por abandono y se dictan otras disposiciones, a iniciativa de los siguientes Congresistas: Guillermina Bravo Montaño, Carlos Eduardo Guevara, Óscar Hernán Sánchez León.

La iniciativa fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 723 el 18 de septiembre de 2015. Por competencia y contenido se remitió a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, que, conforme a la Ley 3ª de 1992, determina que este tipo de asuntos los conoce dicha célula legislativa.

Por designación de la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, fue nombrado como ponente el honorable Representante, Óscar Hernán Sánchez León.

La ponencia para primer debate fue radicada el 3 de noviembre de 2015 y aprobada el 24 de mayo del 2016 por unanimidad de los miembros de la Comisión.

La ponencia para segundo debate fue aprobada el 9 agosto de 2016 por unanimidad de los miembros de la Plenaria.

### III. Consideraciones del ponente

#### Estudio del proyecto de ley

El artículo 17 del Protocolo Facultativo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Protocolo de San Salvador) establece medidas para la protección de las personas de edad avanzada:

Toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad. En tal cometido, los Estados Partes se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica y en particular a:

a) Proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada a las personas de edad avanzada que carezcan de ella y no se encuentren en condiciones de proporcionársela por sí mismas;

b) Ejecutar programas laborales específicos destinados a conceder a los ancianos la posibilidad de realizar una actividad productiva adecuada a sus capacidades respetando su vocación o deseos;

c) Estimular la formación de organizaciones sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de los ancianos.

Por otro lado la Resolución número A46 de 1991, de la Asamblea General de las Naciones Unidas (principios de las naciones unidas en favor de las personas de edad adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 991), insta a los Estados a incluir dentro de sus políticas internas los principios de independencia, participación, cuidados, autorrealización y dignidad para el adulto mayor, en este sentido el proyecto de ley en mención busca responder a estas recomendaciones, a continuación se hace mención de los principios citados en la resolución.

“Independencia 1. Las personas de edad deberán tener acceso a alimentación, agua, vivienda, vestimenta y atención de salud adecuados, mediante ingresos, apoyo de sus familias y de la comunidad y su propia autosuficiencia. 2. Las personas de edad deberán tener la oportunidad de trabajar o de tener acceso a otras posibilidades de obtener ingresos. 3. Las personas de edad deberán poder participar en la determinación de cuándo y en qué medida dejarán de desempeñar actividades laborales. 4. Las personas de edad deberán tener acceso a programas educativos y de formación adecuados. 5. Las personas de edad deberán tener la posibilidad de vivir en entornos seguros y adaptables a sus preferencias personales y a sus capacidades en continuo cambio. 6. Las personas de edad deberán poder residir en su propio domicilio por tanto tiempo como sea posible.

Participación 7. Las personas de edad deberán permanecer integradas en la sociedad, participar activamente en la formulación y la aplicación de las políticas que afecten directamente a su bienestar y poder compartir sus conocimientos y habilidades con las generaciones más jóvenes. 8. Las personas de edad deberán poder buscar y aprovechar oportunidades de prestar servicio a la comunidad y de trabajar como voluntarios en puestos apropiados a sus intereses y capacidades. 9. Las personas de edad deberán poder formar movimientos o asociaciones de personas de edad avanzada.

Cuidados 10. Las personas de edad deberán poder disfrutar de los cuidados y la protección de la familia y la comunidad de conformidad con el sistema de valores culturales de cada sociedad. 11. Las personas de edad deberán tener acceso a servicios de atención de salud que les ayuden a mantener o recuperar un nivel óptimo de bienestar físico, mental y emocional, así como a prevenir o retrasar la aparición de la enfermedad. 12. Las personas de edad deberán tener acceso a servicios sociales y jurídicos que les aseguren mayores niveles de autonomía, protección y cuidado. 13. Las personas de edad deberán tener acceso a medios apropiados de atención institucional que les proporcionen protección, rehabilitación y estímulo social y mental en un entorno humano y seguro. 14. Las personas de edad deberán poder disfrutar de sus derechos humanos y libertades fundamentales cuando residan en hogares o instituciones donde se les brinden cuidados o tratamiento, con pleno respeto de su dignidad, creencias, necesidades e intimidad, así como de su derecho a adoptar decisiones sobre su cuidado y sobre la calidad de su vida.

Autorrealización 15. Las personas de edad deberán poder aprovechar las oportunidades para desarrollar plenamente su potencial. 16. Las personas de edad deberán tener acceso a los recursos educativos, culturales, espirituales y recreativos de la sociedad.

Dignidad 17. Las personas de edad deberán poder vivir con dignidad y seguridad y verse libres de explotaciones y de malos tratos físicos o mentales. 18. Las personas de edad deberán recibir un trato digno, independientemente de la edad, sexo, raza o procedencia étnica, discapacidad u otras condiciones, y han de ser valoradas independientemente de su contribución económica” (Naciones Unidas Resolución A46 de 1991).

### Violencia contra el adulto mayor

La Organización Mundial de la Salud, define la violencia contra el adulto mayor como “un acto único o repetido que causa daño o sufrimiento a una persona de edad, o la falta de medidas apropiadas para evitarlo, que se produce en una relación basada en la confianza”. (Organización Mundial de la Salud).

Instituto Nacional de Geriátrica de México precisa que la violencia contra el adulto mayor puede adoptar diversas formas, como el maltrato físico, psíquico, emocional o sexual, y el abuso de confianza en cuestiones económicas. También puede ser el resultado de la negligencia, sea esta intencional o no.

“en el año 2025 la población mundial de 60 o más años aumentará a más del doble (...) El número total de personas mayores que viven en los países en desarrollo también aumentará en una proporción similar para 2025, llegando a 850 millones de personas, es decir, 12% de la población total del mundo en desarrollo”<sup>1</sup>(Organización Mundial de la Salud, p. 135).

De acuerdo con la Investigación Misión Colombia Envejece realizada por la Fundación Saldarriaga Concha y Fedesarrollo, los adultos mayores hoy ascienden a 4 millones, pero en 2050 serán más de 14 millones. Incluso, la población mayor a 80 años tendrá mayor importancia, pues para 2020 será de más de 2 millones. Con ello la población colombiana ha iniciado un proceso acelerado de envejecimiento.

El instituto Nacional de Medicina Legal menciona:

“Durante el 2014 se practicaron en Colombia 1.414 dictámenes por violencia intrafamiliar contra el adulto mayor, 45 casos más que en 2013, con una tasa nacional de 27,48 casos por cada 100.000 habitantes; según el sexo de la víctima la mayor tasa fue la de los hombres con 28,29. Según el tipo de violencia intrafamiliar en Colombia, el porcentaje de casos de violencia contra el adulto mayor está en cuarto y último lugar con un 1,86%. En cuanto a la edad, el grupo con la tasa más alta está en 60 a 64 años. En hombres, 80 años y más, mientras que en las mujeres las tasas disminuyen a medida que aumenta la edad. En cuanto al estado conyugal de la víctima, el más frecuente fue casado(a) con 26,43% y se encontró que el 35,07% de las mujeres eran viudas. El presunto agresor fue en el 99,86% un familiar, en el 43,14% de los casos fue el hijo(a). En el 75,20% la actividad está relacionada con la permanencia en el hogar, siendo la más frecuente actividades de trabajo doméstico no pagado para el uso del propio hogar (36,07%). La razón principal de la agresión fue la intolerancia con el 72,49%, seguida de alcoholismo y drogadicción con 24,02%. El mecanismo contundente es el más utilizado en este tipo de violencia (73,89%). En cuanto al diagnóstico topográfico de la lesión, el más frecuente el politraumatismo (57,31%), seguido del trauma de miembros (19,62%) y trauma facial (13,08%). El mes con mayor número de casos es junio (148). Los días de la semana en los que se registraron los porcentajes más altos fueron el domingo (19%) y lunes (15,02%). Según el rango de hora en el que ocurrió el hecho, el mayor número de casos se produjo entre las 09:00 y las 11:59 horas con 263 casos.” (Instituto Nacional de Medicina Legal, 2014. P219).

1 Op. Cit., Organización Mundial de la Salud, P. 135.

El Instituto Nacional de medicina Legal presenta una serie de resultados en relación a la violencia contra el adulto mayor que, permitirá identificar las características sociodemográficas y de los hechos de la violencia que afectan a los adultos mayores y su distribución temporal

En el año 2014 se realizaron 1.414 dictámenes por violencia contra el adulto mayor; con una diferencia con respecto al 2013 de 45 casos una tasa por 100.000 habitantes de 27,48. El comportamiento en la última década muestra a partir del 2005 un incremento hasta el 2010, luego del cual muestra un descenso moderado (figura 11). (Instituto Nacional de Medicina Legal, 2014. P224).

Figura 11. Violencia contra el adulto mayor; casos y tasas por 100.000 habitantes de 60 y más años. Colombia, 2005-2014



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses / Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia / Sistema de Información para el Análisis de la Violencia y la Accidentalidad en Colombia / Sistema de Información de Clínica y Odontología Forense / Sistema de Información Nacional de Estadísticas Indirectas. Tasas calculadas con base en las proyecciones de población DANE 2005-2020.

### Distribución sociodemográfica

La tasa por 100.000 habitantes según sexo de la víctima en el 2014 es mayor en los hombres (28,29), sin embargo, al revisar el número de casos las mujeres los superan.

El grupo de edad con la tasa más alta es el de 60 a 64 años. En hombres el grupo con la mayor tasa es el de 80 años y más, en las mujeres las tasas disminuyen a medida que aumenta la edad (tabla 22). (Instituto Nacional de Medicina Legal, 2014. P225).

Tabla 22. Violencia contra el adulto mayor según grupo de edad y sexo de la víctima. Colombia, 2014

| Grupo de edad | Hombre     |            |                     | Mujer      |            |                     | Total        |            |                     |
|---------------|------------|------------|---------------------|------------|------------|---------------------|--------------|------------|---------------------|
|               | Casos      | %          | Tasa x 100.000 hab. | Casos      | %          | Tasa x 100.000 hab. | Casos        | %          | Tasa x 100.000 hab. |
| (60 a 64)     | 217        | 32,73      | 27,73               | 274        | 36,48      | 31,26               | 491          | 34,72      | 29,53               |
| (65 a 69)     | 162        | 24,43      | 27,75               | 190        | 25,30      | 28,49               | 352          | 24,89      | 28,14               |
| (70 a 74)     | 112        | 16,89      | 27,87               | 124        | 16,61      | 25,54               | 236          | 16,69      | 26,46               |
| (75 a 79)     | 82         | 12,37      | 27,95               | 90         | 11,98      | 23,60               | 172          | 12,36      | 25,49               |
| (80 y más)    | 90         | 13,57      | 32,45               | 73         | 9,72       | 18,61               | 163          | 11,53      | 24,24               |
| <b>Total</b>  | <b>663</b> | <b>100</b> | <b>28,29</b>        | <b>751</b> | <b>100</b> | <b>26,89</b>        | <b>1.414</b> | <b>100</b> | <b>27,48</b>        |

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses / Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia / Sistema de Información para el Análisis de la Violencia y la Accidentalidad en Colombia / Sistema de Información de Clínica y Odontología Forense / Sistema de Información Nacional de Estadísticas Indirectas.

Se evidenció algún factor de vulnerabilidad en 146 casos (10,32%), de los cuales el 45,21% (66 casos) ocurre en consumidores de sustancias psicoacti-

vas (drogas, alcohol, etc.), seguida de campesinos(as) y/o trabajadores(as) del campo con 25,34% (37 casos). En mujeres es más frecuente el consumo de sustancias psicoactivas (drogas, alcohol, etc.) y en hombres se encuentra igual porcentaje para los dos factores (tabla 25). (Instituto Nacional de Medicina Legal, 2014. P226).

Tabla 25. Violencia contra el adulto mayor según factor de vulnerabilidad y sexo de la víctima. Colombia, 2014

| Factor de vulnerabilidad  | Hombre    |            | Mujer     |            | Total      |            |
|---|-----------|------------|-----------|------------|------------|------------|
|   | Casos     | %          | Casos     | %          | Casos      | %          |
| Consumidores de sustancias psicoactivas (drogas, alcohol, etc.) | 27        | 42,19      | 39        | 47,56      | 66         | 45,21      |
| Campesinos (as) y/o trabajadores (as) del campo                 | 27        | 42,19      | 10        | 12,20      | 37         | 25,34      |
| Mujer cabeza de hogar   | -         | 0,00       | 21        | 25,61      | 21         | 14,38      |
| Internos en hogares geriátricos o de rehabilitación             | 3         | 4,59       | -         | 0,00       | 3          | 2,05       |
| Pertencientes a grupos étnicos                                  | 2         | 3,13       | 1         | 1,22       | 3          | 2,05       |
| Maestro - Educador  | 2         | 3,13       | -         | 0,00       | 2          | 1,37       |
| Trabajadores de la salud / Misión Humanitaria                   | 1         | 1,56       | 1         | 1,22       | 2          | 1,37       |
| Desplazados (as)  | 1         | 1,56       | -         | 0,00       | 1          | 0,68       |
| Personas bajo custodia  | -         | 0,00       | 1         | 1,22       | 1          | 0,68       |
| Otros   | 1         | 1,56       | 9         | 10,98      | 10         | 6,85       |
| <b>Total</b>  | <b>64</b> | <b>100</b> | <b>82</b> | <b>100</b> | <b>146</b> | <b>100</b> |

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses / Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia / Sistema de Información para el Análisis de la Violencia y la Accidentalidad en Colombia / Sistema de Información de Clínica y Odontología Forense / Sistema de Información Nacional de Estadísticas Indirectas.

Distribución según características del hecho

El presunto agresor fue en el 99,86% un familiar, de los cuales el principal fue el hijo (a) con 43,1%. Según el sexo de la víctima, en la mujer el agresor que le sigue en frecuencia al hijo(a) es el hermano (13,32%) y en el hombre otros familiares civiles o consanguíneos (14,18%) (Tabla 26). (Instituto Nacional de Medicina Legal, 2014. P226).

Tabla 26. Violencia contra el adulto mayor según presunto agresor y sexo de la víctima. Colombia, 2014

| Presunto agresor                         | Hombre     |            | Mujer      |            | Total        |            |
|--|------------|------------|------------|------------|--------------|------------|
|  | Casos      | %          | Casos      | %          | Casos        | %          |
| Hijo (a)                                 | 297        | 44,80      | 313        | 41,68      | 610          | 43,14      |
| Otros familiares civiles o consanguíneos | 94         | 14,18      | 74         | 9,85       | 168          | 11,88      |
| Hermano (a)                              | 66         | 9,95       | 100        | 13,32      | 166          | 11,74      |
| Nieto                                    | 41         | 6,18       | 96         | 12,78      | 137          | 9,69       |
| Sobrino (a)                              | 61         | 9,20       | 47         | 6,26       | 108          | 7,64       |
| Yerno                                    | 52         | 7,84       | 53         | 7,05       | 105          | 7,49       |
| Nuera                                    | 6          | 0,90       | 45         | 5,99       | 51           | 3,61       |
| Cuñado (a)                               | 32         | 4,83       | 17         | 2,26       | 49           | 3,47       |
| Primo (a)                                | 4          | 0,60       | 2          | 0,27       | 6            | 0,42       |
| Suegro (a)                               | 4          | 0,60       | 1          | 0,13       | 5            | 0,35       |
| Encargado de la persona mayor            | 2          | 0,30       | -          | 0,00       | 2            | 0,14       |
| Padraastro                               | 2          | 0,30       | -          | 0,00       | 2            | 0,14       |
| Tío (a)                                  | -          | 0,00       | 2          | 0,27       | 2            | 0,14       |
| Abuelo (a)                               | 1          | 0,15       | -          | 0,00       | 1            | 0,07       |
| Madre                                    | 1          | 0,15       | -          | 0,00       | 1            | 0,07       |
| Padre                                    | -          | 0,00       | 1          | 0,13       | 1            | 0,07       |
| <b>Total</b>                             | <b>663</b> | <b>100</b> | <b>751</b> | <b>100</b> | <b>1.414</b> | <b>100</b> |

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses / Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia / Sistema de Información para el Análisis de la Violencia y la Accidentalidad en Colombia / Sistema de Información de Clínica y Odontología Forense / Sistema de Información Nacional de Estadísticas Indirectas.

De la razón de la agresión se cuenta con información en 1.174 casos (93%), de los cuales el principal es la intolerancia con el 72,49%, de los casos seguida de alcoholismo / drogadicción con el 24,02% (tabla 28). Instituto Nacional de Medicina Legal, 2014. P228).

Tabla 28. Violencia contra el adulto mayor según razón de la agresión y sexo de la víctima. Colombia, 2014

| Razón de la agresión             | Hombre     |            | Mujer      |            | Total        |            |
|----------------------------------|------------|------------|------------|------------|--------------|------------|
|                                  | Casos      | %          | Casos      | %          | Casos        | %          |
| Intolerancia                     | 290        | 72,88      | 456        | 72,15      | 746          | 72,49      |
| Alcoholismo / drogadicción       | 130        | 33,99      | 182        | 24,05      | 312          | 24,02      |
| Económicas                       | 18         | 2,77       | 15         | 2,37       | 33           | 2,86       |
| Celos, desconfianza, infidelidad | 2          | 0,37       | 7          | 1,11       | 9            | 0,77       |
| Enfermedad física o mental       | -          | 0,00       | 2          | 0,32       | 2            | 0,17       |
| <b>Total</b>                     | <b>542</b> | <b>100</b> | <b>632</b> | <b>100</b> | <b>1.174</b> | <b>100</b> |

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses / Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia / Sistema de Información para el Análisis de la Violencia y la Accidentalidad en Colombia / Sistema de Información de Clínica y Odontología Forense / Sistema de Información Nacional de Estadísticas Indirectas.

El estudio del Instituto Nacional de Medicina Legal presenta las siguientes conclusiones:

“Durante el año 2014, en Colombia se realizaron 1.414 dictámenes por violencia contra el adulto mayor; la diferencia con el 2013 es de 45 casos.

La tasa por 100.000 habitantes es de 27,48 para ambos sexos, mayor en los hombres (28,29 casos por 100.000 habitantes).

El grupo de edad en general con la tasa más alta es el de 60 a 64 años. En las mujeres, las tasas se disminuyen a medida que aumenta la edad; lo contrario ocurre en los hombres.

Se evidenció algún factor de vulnerabilidad en 146 casos (10,32%), de los cuales el 45,21% está relacionado con consumidores de sustancias psicoactivas (drogas, alcohol, etc.).

El presunto agresor fue en el 99,86% de los casos un familiar; el 43,14% de las veces fue el (la) hijo(a).

La intolerancia fue el factor desencadenante de la agresión en el 72,49% de los casos.

El mecanismo causal contundente fue el más utilizado (73,89%); el sexo femenino fue el más agredido con este mecanismo.

La vivienda sigue predominando como el escenario en el que se ejerce con mayor frecuencia la agresión (87,42%).

Los meses con mayor número de casos fueron junio (148) y mayo (136), así como el domingo (19%) y el lunes (15,02%) en lo que atañe a los días de la semana.

Según el rango de la hora en que ocurrió el hecho, el mayor número de casos se produjo entre las 09:00 y las 11:59 (263) y entre las 18:00 y las 20:59” (Instituto Nacional de Medicina Legal, 2014. P233).

**Referencias Bibliográficas**

\* Organización Mundial de la Salud. (2016). Maltrato de las personas Mayores. Recuperado 27 de octubre de 2016. <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs357/es/>

\* Instituto Nacional de Geriátrica. (2000). ¿En qué consiste el maltrato a las personas mayores?: definición



nes. Recuperado 27 de octubre de 2016 [http://www.geriatria.salud.gov.mx/contenidos/menu5/envejecimiento\\_maltrato.html](http://www.geriatria.salud.gov.mx/contenidos/menu5/envejecimiento_maltrato.html)

\* Instituto Nacional de Medicina Legal. (2014). Forensis 2014 Datos para la Vida, recuperado 27 de octubre de 2016. <http://www.medicinalegal.gov.co/documents/88730/1656998/Forensis+Interactivo+2014.24-JULpdf.pdf/9085ad79-d2a9-4c0d-a17b-f845ab96534b>

\* Naciones Unidas principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad Resolución número 46 de 1991 recuperado 27 de octubre de 2016. [http://www.acnur.es/PDF/1640\\_20120508172005.pdf](http://www.acnur.es/PDF/1640_20120508172005.pdf)

#### IV. Modificaciones al texto

Con el fin de mejorar el objetivo del proyecto en cuanto a brindarle más y mejores beneficios, protec-

ción y cuidados al adulto mayor, se ha decidido en esta ponencia hacer algunas reformas al texto aprobado por la Cámara de Representantes.

Las modificaciones que se realizan son con base en observaciones obtenidas para este proyecto por instituciones dedicadas al cuidado y protección del Adulto Mayor, igualmente se incluyen apartes de otros proyectos de ley que ya han sido aprobados en anteriores legislaturas y que también han tenido como objetivo el de mejorar la atención y defensa sobre este sector poblacional pero que por falta de trámite no han alcanzado a terminar su proceso legislativo y así mismo se aclaran términos en la redacción de algunas frases del proyecto.

Comparativo de las modificaciones:

| Texto aprobado en Plenaria de la Cámara  | Modificaciones Presentadas en Ponencia para Comisión Primera Senado  |
|--|--|
| <p align="center"><b>PROYECTO DE LEY NÚMERO 126 DE 2016<br/>SENADO, 115 DE 2015 CÁMARA</b></p> <p><i>por medio de la cual se establecen medidas de protección al adulto mayor en Colombia, se modifican las Leyes 1251 de 2008, 1315 de 2009 y 599 de 2000, se penaliza el maltrato intrafamiliar por abandono y se dictan otras disposiciones.</i></p>  | <p align="center"><b>PROYECTO DE LEY NÚMERO 126 DE 2016<br/>SENADO, 115 DE 2015 CÁMARA</b></p> <p><i>por medio de la cual se establecen medidas de protección al adulto mayor en Colombia, se modifican las Leyes 1251 de 2008, 1315 de 2009 y 599 de 2000 y 1276 de 2009, se penaliza el maltrato intrafamiliar por abandono y se dictan otras disposiciones.</i></p> |
| <p>Artículo 1°. Créese un artículo nuevo de la Ley 1315 de 2009, del siguiente tenor:<br/><b>Artículo 17A.</b> Los centros de protección social y de día, así como las instituciones de atención deberán acoger a los adultos mayores afectados por casos de violencia intrafamiliar como medida de protección y prevención.</p>   | <p>IGUAL</p>   |
| <p>Artículo 2°. Adiciónense los siguientes numerales al artículo 28 de la Ley 1251 de 2008, sobre las funciones del Consejo Nacional del Adulto Mayor:</p> <p>11. Asesorar la formulación y evaluar el funcionamiento de los planes y programas de protección y lucha contra la violencia que se ejerza a los adultos mayores.</p> <p>12. Promover la creación de redes de apoyo con el fin de asegurar los vínculos, la compañía y el apoyo del núcleo familiar del adulto y así evitar la institucionalización y la penalización. Ya que es necesario involucrar de manera directa a la familia quien es la encargada de suplir la satisfacción de necesidades biológicas y afectivas de los individuos; responde por el desarrollo integral de sus miembros y por la inserción de estos en la cultura, la transmisión de valores para que se comporten como la sociedad espera de ellos. De ahí que la pertenencia a una familia constituye la matriz de la identidad individual.</p> <p>13. Promover la formulación de políticas para dar a conocer las obligaciones alimentarias de la familia para con las personas de la tercera edad, conformando grupos de enlace con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, las Secretarías de Desarrollo Social y las Comisarías de Familia.</p> <p>14. Consultar y realizar veeduría a los dineros recaudados y a los porcentajes establecidos en el artículo 3° de la Ley 1276 de 2009, a través de la Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor.</p> | <p>IGUAL</p>   |

| Texto aprobado en Plenaria de la Cámara  | Modificaciones Presentadas en Ponencia para Comisión Primera Senado |
|--|---|
| <p>Artículo 3°. Modifíquese el artículo 229 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 229. <i>Violencia intrafamiliar.</i></b> El que maltrate física o psicológicamente a cualquier miembro de su núcleo familiar, incurrirá, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor, en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años.</p> <p>La pena se aumentará de la mitad a las tres cuartas partes cuando la conducta recaiga sobre un menor, una mujer, una persona mayor de sesenta (60) años o que se encuentre en incapacidad o disminución física, sensorial y psicológica o quien se encuentre en estado de indefensión.</p> <p><b>Parágrafo.</b> A la misma pena quedará sometido quien, no siendo miembro del núcleo familiar, sea encargado del cuidado de uno o varios miembros de una familia y realice alguna de las conductas descritas en el presente artículo.</p>   | IGUAL   |
| <p>Artículo 4°. Modifíquese el artículo 230 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 230. <i>Maltrato mediante restricción a la libertad física.</i></b> El que mediante fuerza restrinja la libertad de locomoción a otra persona mayor de edad perteneciente a su grupo familiar o puesta bajo su cuidado, o en menor de edad sobre el cual no se ejerza patria potestad, incurrirá en prisión de dieciséis (16) a treinta y seis (36) meses y en multa de uno punto treinta y tres (1.33) a veinticuatro (24) salarios mínimos legales mensuales vigentes, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Para efectos de lo establecido en el presente artículo se entenderá que el grupo familiar comprende los cónyuges o compañeros permanentes; el padre y la madre de familia, aunque no convivan en un mismo lugar; los ascendientes o descendientes de los anteriores y los hijos adoptivos; todas las demás personas que de manera permanente se hallaren integradas a la unidad doméstica, las personas que no siendo miembros del núcleo familiar, sean encargados del cuidado de uno o varios miembros de una familia. La afinidad será derivada de cualquier forma de matrimonio, unión libre.</p> | IGUAL   |
| <p>Artículo 5°. Adiciónese el siguiente artículo a la Ley 599 de 2000:</p> <p><b>229A. <i>Maltrato por descuido, negligencia o abandono en persona mayor de 60 años.</i></b> El que someta a condición de abandono y descuido a persona mayor, con 60 años de edad o más, genere afectación en sus necesidades de higiene, vestuario, alimentación y salud, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años y en multa de 1 a 5 salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El abandono de la persona mayor por parte de la institución a la que le corresponde su cuidado por haberlo asumido, será causal de la cancelación de los permisos o conceptos favorables de funcionamiento y multa de 20 salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p>   | IGUAL   |
| <p>Artículo 6°. <i>Atención inmediata.</i> El Gobierno nacional a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar implementará una ruta de atención inmediata y determinará los medios de comunicación correspondientes frente a maltratos contra el adulto mayor, tanto en ambientes familiares como en los centros de protección especial y demás instituciones encargadas del cuidado y protección de los adultos mayores.</p>  | IGUAL   |

| Texto aprobado en Plenaria de la Cámara   | Modificaciones Presentadas en Ponencia para Comisión Primera Senado |
|---|---|
| <p>Artículo 7°. Adiciónase en el artículo 6°, numeral 1, dentro de los deberes del Estado definidos en la Ley 1251 de 2008, los siguientes literales:</p> <p>p) Introducir el concepto de educación en la sociedad fomentando el autocuidado, la participación y la productividad en todas las edades para vivir, envejecer y tener una vejez digna;</p> <p>q) Elaborar políticas y proyectos específicos orientados al empoderamiento del adulto mayor para la toma de decisiones relacionadas con su calidad de vida y su participación activa dentro del entorno económico y social donde vive;</p> <p>r) Diseñar estrategias para promover o estimular condiciones y estilos de vida que contrarresten los efectos y la discriminación acerca del envejecimiento y la vejez;</p> <p>s) Generar acciones para que los programas actuales de gerontología que se adelantan en las instituciones se den con un enfoque integral dirigido a todas las edades;</p> <p>t) Promover la creación de redes familiares, municipales y departamentales buscando el fortalecimiento y la participación activa de los adultos mayores en su entorno. Con el fin de permitir a los Adultos Mayores y sus familias fortalecer vínculos afectivos, comunitarios y sociales;</p> <p>u) Promover la Asociación para la defensa de los programas y derechos de la Tercera Edad;</p> <p>v) Desarrollar actividades tendientes a mejorar las condiciones de vida y mitigar las condiciones de vulnerabilidad de los adultos mayores que están aislados o marginados.</p> | IGUAL   |
| <p>Artículo 8°. Inclúyase en el artículo 7° de la Ley 1251 de 2008 (Objetivos de la Política Nacional de Envejecimiento Vejez), el siguiente numeral:</p> <p>10. Incluir medidas con el fin de capacitar a los cuidadores informales que hay en los hogares para atender a sus familiares adultos mayores que se encuentren con enfermedades crónicas o enfermedad mental.</p>  | IGUAL   |
| <p>Artículo 9°. Adiciónase en la Ley 1251 de 2008, un nuevo artículo del siguiente tenor:</p> <p><b>Artículo 34A. Requerimiento.</b> Las Comisarías de Familia podrán requerir a los familiares del adulto mayor que deban alimentos por ley y que se encuentren en situación de vulnerabilidad, para que cumplan con dicha obligación, evento en el cual la Comisaría de Familia deberá establecer la cuota alimentaria provisional. Cumplido este procedimiento deberá el Comisario de Familia remitir el expediente a la Defensoría de Familia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, para que presente en nombre del adulto mayor la demanda de alimentos ante el Juez competente.</p>   | IGUAL   |
| <p>Artículo 10. <i>Responsables del cubrimiento de la asistencia alimentaria de adultos mayores en condición de abandono, descuido o violencia intrafamiliar.</i> El hecho de que el Estado, a través de los servicios públicos establecidos para la atención de los adultos mayores en condiciones de descuido, abandono o víctimas de violencia intrafamiliar, brinde asistencia alimentaria a estas personas, no exime de responsabilidad penal y civil a quienes según las leyes colombianas, están obligados a brindar la asistencia alimentaria que los adultos mayores requieren.</p>  | IGUAL   |

| Texto aprobado en Plenaria de la Cámara  | Modificaciones Presentadas en Ponencia para Comisión Primera Senado |
|--|---|
| <p>Artículo 11. <i>Obligaciones económicas derivadas de la prestación de asistencia profesional y alimentaria.</i><br/>           Cuando el Estado preste servicios públicos que impliquen una asistencia alimentaria a adultos mayores que han sido objeto de abandono, descuido y/o violencia intrafamiliar, y esto conlleve la generación de un gasto a cargo del presupuesto público en cualquiera de sus niveles nacional, o territorial, o de sus entidades descentralizadas, contra quienes tengan a su cargo según las normas civiles la obligación de brindar asistencia alimentaria, se impondrá a su titularidad la obligación de retribuir económicamente hasta en un 100%, los costos que se generen por concepto de asistencia alimentaria, y por las demás acciones que se hayan adelantado por el Estado en procura de brindar calidad de vida a los adultos mayores. Las entidades públicas liquidarán estas obligaciones mediante actuación administrativa que iniciará con la identificación y localización de los titulares de la obligación de brindar asistencia alimentaria, al igual que les comunicará adecuadamente la obligación que les asiste para garantizar el derecho de defensa, e igualmente terminará esta actuación, mediante celebración de contrato de transacción o acto administrativo que genere a favor de la entidad pública la obligación dineraria a cargo del responsable de la obligación o exonere de la obligación al presunto responsable de la asistencia alimentaria. Las entidades públicas que tengan a favor acto administrativo debidamente ejecutoriado o hayan celebrado contrato de transacción, mediante el cual se reconozca a su favor la obligación de ser pagada una suma de dinero por concepto de la suplencia en el cumplimiento de asistencia alimentaria, podrá en los términos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, realizar un procedimiento administrativo de cobro coactivo para lograr el recaudo de las sumas de dinero, las cuales al ingresar al tesoro de la entidad o de la Nación, serán prioritariamente destinadas al financiamiento de programas de inversión pública para brindar asistencia a población de la tercera edad.</p> | <p>IGUAL</p>  |
| <p>Artículo 12. <i>Programa de asistencia a personas de la tercera edad.</i> En los municipios, distritos y departamentos, de acuerdo con su tradición y cultura, se podrá financiar la creación, construcción, dotación y operación de Granjas para Adultos Mayores, para brindar en condiciones dignas, albergue, alimentación, recreación y todo el cuidado que los usuarios requieran. Para este propósito se podrán destinar recursos del gasto social presupuestado para la atención de personas vulnerables.</p> <p>Parágrafo 1°. Para una adecuada operación de las Granjas para Adultos Mayores, durante los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Agencia Nacional de Tierras y el Consejo Superior de uso de Suelo, el Instituto del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), el Ministerio de Salud y Protección Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, generarán los lineamientos técnicos necesarios para la adecuada entrada en funcionamiento de las Granjas para Adultos Mayores.</p> <p>Parágrafo 2°. Las unidades municipales de asistencia técnica agropecuaria podrán incorporar en sus planes de asistencia técnica y planes operativos, el acompañamiento y asistencia permanente a los proyectos desarrollados que en materia agrícola, pecuaria, silvícola y ambiental se desarrollen en las Granjas para Adultos Mayores.</p>   | <p>IGUAL</p>  |



| Texto aprobado en Plenaria de la Cámara   | Modificaciones Presentadas en Ponencia para Comisión Primera Senado |
|---|---|
| <p>Artículo 13. <i>Inmuebles destinados a la operación de las Granjas para Adultos Mayores.</i> Las entidades del orden nacional y departamental, en armonía con lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley 1551 de 2012, podrán ceder inmuebles a las entidades territoriales para la puesta en funcionamiento y operación de las Granjas para Adultos Mayores.</p> <p>Parágrafo 1°. La Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia (DIAN), podrá ceder a título gratuito para la creación y el funcionamiento de las Granjas para Adultos Mayores, los bienes muebles e inmuebles de su propiedad que haya recibido a cualquier título para la cancelación de algún tipo de obligación tributaria. Igualmente esta entidad podrá destinar los muebles o la mercancía retenida a cualquier título en el desarrollo de sus competencias administrativas, para el funcionamiento, la dotación y equipamiento de las Granjas para Adultos Mayores.</p> <p>Parágrafo 2°. La Fiscalía General de la Nación igualmente podrá ceder a título gratuito con destino a la creación y el funcionamiento de las Granjas para Adultos Mayores, los bienes muebles e inmuebles de su propiedad que haya obtenido derivado de procesos de extinción de dominio o de procesos de similar naturaleza.</p> <p>Parágrafo 3°. Para poder ser cedido a título gratuito un bien mueble o inmueble de propiedad de una entidad pública a una entidad territorial, esta última deberá realizar una solicitud por escrito a la entidad titular del derecho de propiedad o posesión del bien, en la cual exponga claramente su necesidad de adquirir el bien para la operación de una Granja para Adultos Mayores, igualmente acreditará con certificación del responsable del Banco de Programas y Proyectos de la entidad, la existencia de un proyecto viabilizado para el montaje y operación de la granja, y también se certificará por el representante legal de la entidad solicitante, el cumplimiento o factibilidad de ser cumplidos al momento de la entrada en operación, de los lineamientos técnicos definidos por las entidades indicadas en el parágrafo 1° del artículo 9° de la presente ley.</p> | IGUAL   |
| <p>Artículo 14. <i>Redes de apoyo comunitario a las personas de la tercera edad.</i> El Estado, en cabeza del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y las Secretarías Municipales de Desarrollo Social o quienes hagan sus veces, con la participación de las Personerías, la Defensoría del Pueblo, las IPS-S y la Policía Nacional, impulsarán la creación de Redes Sociales de Apoyo Comunitario a las personas de la tercera edad, con el fin de generar y operar canales de comunicación que brinden la posibilidad de activar alertas tempranas y efectivas para la atención oportuna, ante la ocurrencia de eventos de abandono, descuido, violencia intrafamiliar y hechos similares que pongan en riesgo la integridad física o moral de algún adulto mayor.</p>  | IGUAL   |

| Texto aprobado en Plenaria de la Cámara   | Modificaciones Presentadas en Ponencia para Comisión Primera Senado   |
|---|---|
| <p>Artículo 15. Modifíquese el artículo 3° de la Ley 1276 de 2009 A través de la cual se modifica la Ley 687 del 15 de agosto de 2001 y se establecen nuevos criterios de atención integral del adulto mayor en los centros vida. El cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 3°.</b> Autorízase a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Distritales y Municipales para emitir una estampilla, la cual se llamará Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor, como recurso de obligatorio recaudo para contribuir a la construcción, instalación, adecuación, dotación, funcionamiento y desarrollo de programas de prevención y promoción de los Centros de Bienestar del Anciano, Centros de Vida y Granjas para adulto mayor, para la Tercera Edad, en cada una de sus respectivas entidades territoriales. El producto de dichos recursos se destinará, como mínimo, en un 70% para la financiación de los Centros Vida y Granjas para adulto mayor, de acuerdo con las definiciones de la presente ley; y el 30% restante, a la dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano, sin perjuicio de los recursos adicionales que puedan gestionarse a través del sector privado y la cooperación internacional.</p> <p>Parágrafo. El recaudo de la Estampilla de cada Administración Departamental se distribuirá en los distritos y municipios de su Jurisdicción en proporción directa al número de Adultos Mayores de los Niveles I y II del Sisbén que se atiendan en los centros vida, en los centros de bienestar del anciano y en las granjas para adulto mayor en los entes Distritales o Municipales.</p> | <p>Artículo 15. Modifíquese el artículo 3° de la Ley 1276 de 2009. A través de la cual se modifica la Ley 687 del 15 de agosto de 2001 <del>y se establecen nuevos criterios de atención integral del adulto mayor en los centros vida.</del> El cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 3°.</b> Autorízase a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Distritales y Municipales para emitir una estampilla, la cual se llamará Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor, como recurso de obligatorio recaudo para contribuir a la construcción, instalación, adecuación, dotación, funcionamiento y desarrollo de programas de prevención y promoción de los Centros de Bienestar del Anciano, <u>Granjas para adulto mayor y Centros de Vida para la Tercera Edad, para la Tercera Edad,</u> en cada una de sus respectivas entidades territoriales. El producto de dichos recursos se destinará, como mínimo, en un 70% para la financiación de los Centros Vida <del>y Granjas para adulto mayor,</del> de acuerdo con las definiciones de la presente ley; y el 30% restante, a la dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano <del>y Granjas para adulto mayor,</del> sin perjuicio de los recursos adicionales que puedan gestionarse a través del sector privado y la cooperación internacional.</p> <p>Parágrafo. El recaudo de la estampilla <u>será invertido</u> por la Gobernación <del>o</del>, Alcaldía <u>o Distrito</u> en los Centros de Bienestar del <u>Anciano, Granjas para Adulto Mayor y Centros Vida de su Jurisdicción, en proporción directa al número de Adultos Mayores en condición de vulnerabilidad y en situación de indigencia o pobreza extrema que se atiendan en estas instituciones.</u></p> <p><u>Este recaudo se aplicará a toda persona natural o jurídica que celebre contratos o actos con entidades públicas del sector central y descentralizado, del orden territorial. Igualmente a toda persona natural o jurídica que celebre contratos o actos con entidades públicas del sector central y descentralizado, del orden nacional, con entes corporativos de carácter público, con los organismos de control que conforman el Ministerio Público, y con los órganos autónomos, que tengan jurisdicción en el respectivo Departamento, estas entidades deberán girar los recursos recaudados por este concepto cada tres meses a la Gobernación respectiva.</u></p> |
|   | <p><b>NUEVO</b></p> <p>Artículo 16. <u>Modifícase el artículo 8° de la Ley 1276 de 2009. A través del cual se modifica el artículo 5° de la Ley 687 de 2001, el cual quedará así:</u></p> <p><b>Artículo 8°. Responsabilidad.</b> <u>El Gobernador o el Alcalde municipal o Distrital será el responsable de sus recursos recaudados por la estampilla en el desarrollo de los programas que se deriven de su inversión en la respectiva jurisdicción, dando cumplimiento a lo relacionado en su plan de desarrollo para el grupo poblacional al que se refiere la presente ley, y delegará en la dependencia competente, la ejecución de los proyectos que componen los Centros Vida, Centros de Bienestar del Anciano y Granjas para adulto mayor, creando todos los sistemas de información que permitan un seguimiento completo de la gestión realizada por estos.</u></p> <p><b>Parágrafo.</b> <u>La ejecución de los recursos en los departamentos, distritos y municipios se podrá realizar a través de convenios con entidades reconocidas para el manejo de los Centros Vida, Centros de Bienestar del Anciano y Granjas para adulto mayor, no obstante, estos deberán prever dentro de su estructura administrativa la unidad encargada de su seguimiento y control como estrategia de una política pública orientada a mejorar las condiciones de vida de las personas de tercera edad.</u></p>  |

| Texto aprobado en Plenaria de la Cámara   | Modificaciones Presentadas en Ponencia para Comisión Primera Senado  |
|---|--|
| <p>Artículo 16. Adiciónase un literal al artículo 7° de la Ley 1276 de 2009, el cual quedará así:</p> <p>h) Granja: Conjunto de proyectos e infraestructura física de naturaleza campestre, técnica, operativa y administrativa, orientada a brindar en condiciones dignas, albergue, alimentación, recreación y todo el cuidado requerido para los Adultos Mayores, que las integren.</p> <p>Estos centros de naturaleza campestre, deberán contar con asistencia permanente y técnica para el desarrollo de proyectos en materia agrícola, pecuaria, silvícola y ambiental.</p> | <p>Artículo <b>17</b>. Adiciónase un literal al artículo 7° de la Ley 1276 de 2009, el cual quedará así:</p> <p>h) Granja <u>para adulto mayor</u>: Conjunto de proyectos e infraestructura física de naturaleza campestre, técnica y operativa <u>y administrativa, que hace parte de los Centros de Bienestar del Anciano</u>; orientada a brindar en condiciones dignas, albergue, alimentación, recreación y todo el cuidado requerido para los Adultos Mayores, que las integren. Estos centros de naturaleza campestre, deberán contar con asistencia permanente y técnica para el desarrollo de proyectos en materia agrícola, pecuaria, silvícola y ambiental.</p> |
| <p>Artículo 17. <i>Vigencia</i>. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las que le sean contrarias.</p>  | <p>Artículo <b>18</b>. <i>Vigencia</i>. La presente ley rige a partir de su promulgación, <u>elimina el artículo 4° de la Ley 687 de 2001</u> y deroga las normas que le sean contrarias.</p>  |

### V. Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones me permito proponer a la Honorable Comisión Primera del Senado de la República, **dar primer debate** al Proyecto de ley número 126 de 2016 Senado, 115 de 2015 Cámara, *por medio de la cual se establecen medidas de protección al adulto mayor en Colombia, se modifican las Leyes 1251 de 2008, 1315 de 2009 y 599 de 2000, se penaliza el maltrato intrafamiliar por abandono y se dictan otras disposiciones*, conforme a las modificaciones planteadas en el texto propuesto.

Cordialmente,

  
**DORIS CLEMENCIA VEGA**  
 Senadora de la Republica  
 Ponente

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE SENADO

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 126 DE 2016 SENADO, 115 DE 2015 CÁMARA

*por medio de la cual se establecen medidas de protección al adulto mayor en Colombia, se modifican las Leyes 1251 de 2008, 1315 de 2009, 599 de 2000 y 1276 de 2009, se penaliza el maltrato intrafamiliar por abandono y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Créese un artículo nuevo de la Ley 1315 de 2009, del siguiente tenor:

**Artículo 17A.** Los centros de protección social y de día, así como las instituciones de atención deberán acoger a los adultos mayores afectados por casos de violencia intrafamiliar como medida de protección y prevención.

Artículo 2°. Adiciónense los siguientes numerales al artículo 28 de la Ley 1251 de 2008, sobre las funciones del Consejo Nacional del Adulto Mayor:

11. Asesorar la formulación y evaluar el funcionamiento de los planes y programas de protección y lucha contra la violencia que se ejerza a los adultos mayores.

12. Promover la creación de redes de apoyo con el fin de asegurar los vínculos, la compañía y el apoyo del núcleo familiar del adulto y así evitar la institucionalización y la penalización. Ya que es necesario involucrar de manera directa a la familia quien es la encargada de suplir la satisfacción de necesidades biológicas y afectivas de los individuos; responde por el desarrollo integral de sus miembros y por la inserción de estos en la cultura, la transmisión de valores para que se comporten como la sociedad espera de ellos. De ahí que la pertenencia a una familia constituye la matriz de la identidad individual.

13. Promover la formulación de políticas para dar a conocer las obligaciones alimentarias de la familia para con las personas de la tercera edad, conformando grupos de enlace con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, las Secretarías de Desarrollo Social y las Comisarias de Familia.

14. Consultar y realizar veeduría a los dineros recaudados y a los porcentajes establecidos en el artículo 3° de la Ley 1276 de 2009, a través de la Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 229 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

**Artículo 229. Violencia intrafamiliar.** El que maltrate física o psicológicamente a cualquier miembro de su núcleo familiar, incurrirá, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor, en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años.

La pena se aumentará de la mitad a las tres cuartas partes cuando la conducta recaiga sobre un menor, una mujer, una persona mayor de sesenta (60) años o que se encuentre en incapacidad o disminución física, sensorial y psicológica o quien se encuentre en estado de indefensión.

**Parágrafo.** A la misma pena quedará sometido quien, no siendo miembro del núcleo familiar, sea encargado del cuidado de uno o varios miembros de una

familia y realice alguna de las conductas descritas en el presente artículo.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 230 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

**Artículo 230. Maltrato mediante restricción a la libertad física.** El que mediante fuerza restrinja la libertad de locomoción a otra persona mayor de edad perteneciente a su grupo familiar o puesta bajo su cuidado, o en menor de edad sobre el cual no se ejerza patria potestad, incurrirá en prisión de dieciséis (16) a treinta y seis (36) meses y en multa de uno punto treinta y tres (1.33) a veinticuatro (24) salarios mínimos legales mensuales vigentes, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor.

**Parágrafo.** Para efectos de lo establecido en el presente artículo se entenderá que el grupo familiar comprende los cónyuges o compañeros permanentes; el padre y la madre de familia, aunque no convivan en un mismo lugar; los ascendientes o descendientes de los anteriores y los hijos adoptivos; todas las demás personas que de manera permanente se hallaren integradas a la unidad doméstica, las personas que no siendo miembros del núcleo familiar, sean encargados del cuidado de uno o varios miembros de una familia. La afinidad será derivada de cualquier forma de matrimonio, unión libre.

Artículo 5°. Adiciónese el siguiente artículo a la Ley 599 de 2000:

**229A. Maltrato por descuido, negligencia o abandono en persona mayor de 60 años.** El que someta a condición de abandono y descuido a persona mayor, con 60 años de edad o más, genere afectación en sus necesidades de higiene, vestuario, alimentación y salud, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años y en multa de 1 a 5 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

**Parágrafo.** El abandono de la persona mayor por parte de la institución a la que le corresponde su cuidado por haberlo asumido, será causal de la cancelación de los permisos o conceptos favorables de funcionamiento y multa de 20 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 6°. *Atención inmediata.* El Gobierno nacional a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar implementará una ruta de atención inmediata y determinará los medios de comunicación correspondientes frente a maltratos contra el adulto mayor, tanto en ambientes familiares como en los centros de protección especial y demás instituciones encargadas del cuidado y protección de los adultos mayores.

Artículo 7°. Adiciónese en el artículo 6°, numeral 1, dentro de los deberes del Estado definidos en la Ley 1251 de 2008, los siguientes literales:

p) Introducir el concepto de educación en la sociedad fomentando el autocuidado, la participación y la productividad en todas las edades para vivir, envejecer y tener una vejez digna;

q) Elaborar políticas y proyectos específicos orientados al empoderamiento del adulto mayor para la toma de decisiones relacionadas con su calidad de vida y su participación activa dentro del entorno económico y social donde vive;

r) Diseñar estrategias para promover o estimular condiciones y estilos de vida que contrarresten los efectos y la discriminación acerca del envejecimiento y la vejez;

s) Generar acciones para que los programas actuales de gerontología que se adelantan en las instituciones se den con un enfoque integral dirigido a todas las edades;

t) Promover la creación de redes familiares, municipales y departamentales buscando el fortalecimiento y la participación activa de los adultos mayores en su entorno. Con el fin de permitir a los Adultos Mayores y sus familias fortalecer vínculos afectivos, comunitarios y sociales;

u) Promover la Asociación para la defensa de los programas y derechos de la Tercera Edad;

v) Desarrollar actividades tendientes a mejorar las condiciones de vida y mitigar las condiciones de vulnerabilidad de los adultos mayores que están aislados o marginados.

Artículo 8°. Inclúyase en el artículo 7° de la Ley 1251 de 2008 (Objetivos de la Política Nacional de Envejecimiento Vejez), el siguiente numeral:

10. Incluir medidas con el fin de capacitar a los cuidadores informales que hay en los hogares para atender a sus familiares adultos mayores que se encuentren con enfermedades crónicas o enfermedad mental.

Artículo 9°. Adiciónese en la Ley 1251 de 2008, un nuevo artículo del siguiente tenor:

**Artículo 34A. Requerimiento.** Las Comisarías de Familia podrán requerir a los familiares del adulto mayor que deban alimentos por ley y que se encuentren en situación de vulnerabilidad, para que cumplan con dicha obligación, evento en el cual la Comisaría de Familia deberá establecer la cuota alimentaria provisional. Cumplido este procedimiento deberá el Comisario de Familia remitir el expediente a la Defensoría de Familia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, para que presente en nombre del adulto mayor la demanda de alimentos ante el Juez competente.

Artículo 10. *Responsables del cubrimiento de la asistencia alimentaria de adultos mayores en condición de abandono, descuido o violencia intrafamiliar.* El hecho de que el Estado, a través de los servicios públicos establecidos para la atención de los adultos mayores en condiciones de descuido, abandono o víctimas de violencia intrafamiliar, brinde asistencia alimentaria a estas personas, no exime de responsabilidad penal y civil a quienes según las leyes colombianas, están obligados a brindar la asistencia alimentaria que los adultos mayores requieren.

Artículo 11. *Obligaciones económicas derivadas de la prestación de asistencia profesional y alimentaria.* Cuando el Estado preste servicios públicos que impliquen una asistencia alimentaria a adultos mayores que han sido objeto de abandono, descuido y/o violencia intrafamiliar, y esto conlleve la generación de un gasto a cargo del presupuesto público en cualquiera de sus niveles nacional, o territorial, o de sus entidades descentralizadas, contra quienes tengan a su cargo según las normas civiles la obligación de brindar asistencia alimentaria, se impondrá a su titularidad la obligación de retribuir económicamente hasta en un 100%, los costos que se generen por concepto de asistencia alimentaria, y por las demás acciones que se hayan adelantado por

el Estado en procura de brindar calidad de vida a los adultos mayores. Las entidades públicas liquidarán estas obligaciones mediante actuación administrativa que iniciará con la identificación y localización de los titulares de la obligación de brindar asistencia alimentaria, al igual que les comunicará adecuadamente la obligación que les asiste para garantizar el derecho de defensa, e igualmente terminará esta actuación, mediante celebración de contrato de transacción o acto administrativo que genere a favor de la entidad pública la obligación dineraria a cargo del responsable de la obligación o exonerar de la obligación al presunto responsable de la asistencia alimentaria. Las entidades públicas que tengan a favor acto administrativo debidamente ejecutoriado o hayan celebrado contrato de transacción, mediante el cual se reconozca a su favor la obligación de ser pagada una suma de dinero por concepto de la suplencia en el cumplimiento de asistencia alimentaria, podrá en los términos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, realizar un procedimiento administrativo de cobro coactivo para lograr el recaudo de las sumas de dinero, las cuales al ingresar al tesoro de la entidad o de la Nación, serán prioritariamente destinadas al financiamiento de programas de inversión pública para brindar asistencia a población de la tercera edad.

**Artículo 12. Programa de asistencia a personas de la tercera edad.** En los municipios, distritos y departamentos, de acuerdo con su tradición y cultura, se podrá financiar la creación, construcción, dotación y operación de Granjas para Adultos Mayores, para brindar en condiciones dignas, albergue, alimentación, recreación y todo el cuidado que los usuarios requieran. Para este propósito se podrán destinar recursos del gasto social presupuestado para la atención de personas vulnerables.

**Parágrafo 1°.** Para una adecuada operación de las Granjas para Adultos Mayores, durante los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Agencia Nacional de Tierras y el Consejo Superior de uso de Suelo, el Instituto del Servicio Nacional de Aprendizaje Sena, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, generarán los lineamientos técnicos necesarios para la adecuada entrada en funcionamiento de las Granjas para Adultos Mayores.

**Parágrafo 2°.** Las unidades municipales de asistencia técnica agropecuaria podrán incorporar en sus planes de asistencia técnica y planes operativos, el acompañamiento y asistencia permanente a los proyectos desarrollados que en materia agrícola, pecuaria, silvícola y ambiental se desarrollen en las Granjas para Adultos Mayores.

**Artículo 13. Inmuebles destinados a la operación de las Granjas para Adultos Mayores.** Las entidades del orden nacional y departamental, en armonía con lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley 1551 de 2012, podrán ceder inmuebles a las entidades territoriales para la puesta en funcionamiento y operación de las Granjas para Adultos Mayores.

**Parágrafo 1°.** La Dirección Nacional de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia (DIAN), podrá ceder a título gratuito para la creación y el funcionamiento de las Granjas para Adultos Mayores, los bienes muebles e inmuebles de su propiedad que haya recibido a cual-

quier título para la cancelación de algún tipo de obligación tributaria. Igualmente esta entidad podrá destinar los muebles o la mercancía retenida a cualquier título en el desarrollo de sus competencias administrativas, para el funcionamiento, la dotación y equipamiento de las Granjas para Adultos Mayores.

**Parágrafo 2°.** La Fiscalía General de la Nación igualmente podrá ceder a título gratuito con destino a la creación y el funcionamiento de las Granjas para Adultos Mayores, los bienes muebles e inmuebles de su propiedad que haya obtenido derivado de procesos de extinción de dominio o de procesos de similar naturaleza.

**Parágrafo 3°.** Para poder ser cedido a título gratuito un bien mueble o inmueble de propiedad de una entidad pública a una entidad territorial, esta última deberá realizar una solicitud por escrito a la entidad titular del derecho de propiedad o posesión del bien, en la cual exponga claramente su necesidad de adquirir el bien para la operación de una Granja para Adultos Mayores, igualmente acreditará con certificación del responsable del Banco de Programas y Proyectos de la entidad, la existencia de un proyecto viabilizado para el montaje y operación de la granja, y también se certificará por el representante legal de la entidad solicitante, el cumplimiento o factibilidad de ser cumplidos al momento de la entrada en operación, de los lineamientos técnicos definidos por las entidades indicadas en el parágrafo 1° del artículo 9° de la presente ley.

**Artículo 14. Redes de apoyo comunitario a las personas de la tercera edad.** El Estado, en cabeza del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y las Secretarías Municipales de Desarrollo Social o quienes hagan sus veces, con la participación de las Personerías, la Defensoría del Pueblo, las IPS-S y la Policía Nacional, impulsarán la creación de Redes Sociales de Apoyo Comunitario a las personas de la tercera edad, con el fin de generar y operar canales de comunicación que brinden la posibilidad de activar alertas tempranas y efectivas para la atención oportuna, ante la ocurrencia de eventos de abandono, descuido, violencia intrafamiliar y hechos similares que pongan en riesgo la integridad física o moral de algún adulto mayor.

**Artículo 15. Modifíquese el artículo 3° de la Ley 1276 de 2009.** A través de la cual se modifica la Ley 687 del 15 de agosto de 200. El cual quedará así:

**Artículo 3°.** Autorízase a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Distritales y Municipales para emitir una estampilla, la cual se llamará Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor, como recurso de obligatorio recaudo para contribuir a la construcción, instalación, adecuación, dotación, funcionamiento y desarrollo de programas de prevención y promoción de los Centros de Bienestar del Anciano, Granjas para adulto mayor y Centros de Vida para la Tercera Edad, en cada una de sus respectivas entidades territoriales. El producto de dichos recursos se destinará, como mínimo, en un 70% para la financiación de los Centros Vida, de acuerdo con las definiciones de la presente ley; y el 30% restante, a la dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano y Granjas para adulto mayor, sin perjuicio de los recursos adicionales que puedan gestionarse a través del sector privado y la cooperación internacional.

**Parágrafo.** El recaudo de la estampilla será invertido por la Gobernación, Alcaldía o Distrito en los Centros



de Bienestar del Anciano, Granjas para Adulto Mayor y Centros Vida de su Jurisdicción, en proporción directa al número de Adultos Mayores en condición de vulnerabilidad y en situación de indigencia o pobreza extrema que se atiendan en estas instituciones.

Este recaudo se aplicará a toda persona natural o jurídica que celebre contratos o actos con entidades públicas del sector central y descentralizado, del orden territorial. Igualmente a toda persona natural o jurídica que celebre contratos o actos con entidades públicas del sector central y descentralizado, del orden nacional, con entes corporativos de carácter público, con los organismos de control que conforman el Ministerio Público, y con los órganos autónomos, que tengan jurisdicción en el respectivo Departamento, estas entidades deberán girar los recursos recaudados por este concepto cada tres meses a la Gobernación respectiva.

Artículo 16. Modifícase el artículo 8° de la Ley 1276 de 2009. A través del cual se modifica el artículo 5° de la Ley 687 de 2001, el cual quedará así:

Artículo 8°. *Responsabilidad.* El Gobernador o el Alcalde municipal o distrital será el responsable de sus recursos recaudados por la estampilla en el desarrollo de los programas que se deriven de su inversión en la respectiva jurisdicción, dando cumplimiento a lo relacionado en su plan de desarrollo para el grupo poblacional al que se refiere la presente ley, y delegará en la dependencia competente, la ejecución de los proyectos que componen los Centros Vida, Centros de Bienestar del Anciano y Granjas para adulto mayor, creando todos los sistemas de información que permitan un seguimiento completo de la gestión realizada por estos.

Parágrafo. La ejecución de los recursos en los departamentos, distritos y municipios se podrá realizar a través de convenios con entidades reconocidas para el manejo de los Centros Vida, Centros de Bienestar del Anciano y Granjas para adulto mayor, no obstante, estos deberán prever dentro de su estructura administrativa la unidad encargada de su seguimiento y control como estrategia de una política pública orientada a mejorar las condiciones de vida de las personas de tercera edad.

Artículo 17. Adiciónase un literal al artículo 7° de la Ley 1276 de 2009, el cual quedará así:

h) Granja para adulto mayor: Conjunto de proyectos e infraestructura física de naturaleza campestre, técnica y operativa, que hace parte de los Centros de Bienestar del Anciano; orientada a brindar en condiciones dignas, albergue, alimentación, recreación y todo el cuidado requerido para los Adultos Mayores, que las integren.

Estos centros de naturaleza campestre, deberán contar con asistencia permanente y técnica para el desarrollo de proyectos en materia agrícola, pecuaria, silvícola y ambiental.

Artículo 18. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación, elimina el artículo 4° de la Ley 687 de 2001 y deroga las normas que le sean contrarias.

  
DORIS CLEMENCIA VEGA  
Senadora de la República  
Ponente

## INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 170 DE 2016 SENADO

*por la cual se establecen normas sobre servicio exterior y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., noviembre 22 de 2016

Señores

MESA DIRECTIVA

Comisión Segunda

Honorable Senado de la República

Ciudad

**Referencia: Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 170 del 2016 Senado, por la cual se establecen normas sobre servicio exterior y se dictan otras disposiciones.**

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento a la honrosa designación realizada por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Segunda del Honorable Senado de la República, y de conformidad con lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, someto a consideración de los honorables Senadores el informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 170 del 2016 Senado, por la cual se establecen normas sobre servicio exterior y se dictan otras disposiciones.**

### Trámite legislativo

El presente proyecto de ley de autoría de los honorables Senadores Óscar Mauricio Lizcano, Jimmy Chamorro Cruz, Luis Fernando Velazco, Jaime Durán Barrera y José David Name Cardozo, fue radicado en la Secretaría General del Senado de la República el día 27 de octubre de 2016 y se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 953 dentro de los términos de ley.

### Exposición de Motivos

En términos generales, el proyecto consagra que los representantes de los intereses del Estado colombiano en el Exterior tengan un mínimo de conocimiento de los asuntos que le son propios a los cargos de Embajadores y Cónsules Generales, pues en ellos no solo está depositado la tutela de los intereses de los nacionales en el Exterior sino son la propia representación del Estado.

Entre las responsabilidades que adquiere quien accede a ser Embajador o Cónsul General, se destacan que permite de primera mano la posibilidad de participar en la planeación, ejecución y evaluación de la política exterior colombiana. Y allí radica la importancia que nuestros representantes en el exterior tengan las mayores cualidades y habilidades en diversas materias.

Estas altas responsabilidades merecen un especial cuidado en la evaluación y en el nombramiento de los agentes diplomáticos y consulares de Colombia. Es imprescindible que si el aspirante no pertenece a la carrera diplomática o consular tenga la capacitación por la propia Academia de Diplomacia de la Cancillería en los programas y actividades que le corresponderán adelantarse a los Embajadores, Ministros Plenipotenciarios o Cónsules Generales.

En concordancia con los postulados constitucionales y legales, específicamente del Control Político que el poder legislativo hace sobre el ejecutivo y ante la impor-

tancia para el país del tema de las relaciones exteriores, le corresponda al Congreso opinar sobre la idoneidad de los nominados para estos cargos en el mundo.

#### Objeto de la iniciativa legislativa

De conformidad con el articulado y la exposición de motivos del Proyecto de ley número 170 de 2016 Senado, se pretende incluir requisitos para el nombramiento de embajadores y cónsules generales centrales y aquellos en provisionalidad. Específicamente, dominio de un idioma diplomático, el curso de un diplomado en materias propias de su cargo y una audiencia pública que permita evaluar los candidatos a ser los representantes del Estado en el Exterior. De igual forma se exige un informe de su gestión a las comisiones segundas constitucionales permanentes al inicio de cada legislatura.

#### Contenido de la iniciativa legislativa

Artículo 1°. Se determinan los requisitos que deben cumplir quienes pretendan ser nombrados como Embajadores, Ministros Plenipotenciarios o Cónsules Generales.

Artículo 2°. Faculta al Ministerio de Relaciones Exteriores adoptar las medidas necesarias en relación con la Academia Diplomática para realizar los diplomados exigidos para el nombramiento de embajadores.

Artículo 3°. Determina la realización de la audiencia pública para la sustentación de los candidatos a ser nombrados como Embajadores, Ministros Plenipotenciarios o Cónsules Generales, previa inscripción de los aspirantes por el Ministerio de Relaciones Exteriores ante sus secretarías.

Artículo 4°. Se incluye obligación a los embajadores y cónsules generales de rendir un informe de su gestión al inicio de cada legislatura al Congreso de la República, mediante la adición de un numeral al artículo 254 de la Ley 5ª de 1992.

Artículo 5°. *Vigencia.*

#### Fundamentos constitucionales

La facultad nominal de los agentes diplomáticos y consulares, es propia del Presidente de la República, como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa en virtud del numeral 2) del artículo 189 de la Constitución Política. Cuando dispone textualmente, *“Dirigir las relaciones internacionales. Nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso”*.

En términos de la Honorable Corte Constitucional al referirse a la facultad nominadora del Presidente, explica: *“Ello tiene sentido en la medida en que cuando el Presidente de la República actúa como Jefe de Estado y dirige las relaciones internacionales, está en juego la política de esas relaciones exteriores bajo los principios que precisa el artículo 9º de la Constitución. Eso explica la autonomía de que debe disponer el Jefe del Estado en este aspecto, autonomía que en todo caso está sometida a controles estrictos, no técnicos sino políticos, como el que ejerce el Congreso de la República”*.<sup>1</sup>

Al mismo tiempo, esta facultad debe interpretarse en concordancia con el artículo 125 C. P., que consagra el Sistema de Carrera como regla general en la administración pública nacional. *“Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley”*.

Para el caso que nos ocupa, el Servicio Exterior Colombiano y la Carrera Diplomática y Consular se regulan esencialmente por el Decreto-ley 274 de 2000 y las Convenciones de Viena de Relaciones Diplomáticas de 1961 y de Relaciones Consulares de 1963, aprobadas en Colombia mediante Leyes 6ª de 1972 y 17 de 1971, respectivamente.

No sobra recordar que, el precitado Decreto 274 fue expedido con facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República mediante la Ley 573 de 2000 *“Mediante la cual se reviste al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias en aplicación del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución”*.

En el parágrafo del artículo 1º de la Ley 573 de 2000 determinó que se otorgaban dichas facultades con el propósito de garantizar la realización de las siguientes finalidades:

- a) La modernización, tecnificación, eficacia y eficiencia de los órganos objeto de las facultades;
- b) La utilización eficiente del recurso humano;
- c) La competitividad, entendida como la capacidad de ajustarse a las condiciones predominantes en las actividades laborales;
- d) La obligación del Estado de propiciar una capacidad continua del personal a su servicio;
- e) La sujeción al marco general de la política microeconómica y fiscal; y
- f) La racionalización de los recursos públicos y su disponibilidad esto es, las limitaciones presupuestales para cada organismo o entidad.

En el Decreto 274 de 2000 se establecieron las categorías de la Carrera Diplomática y Consular, así:

| Categoría en carrera diplomática y servicio diplomático (artículos 10 y 11, Decreto-ley 274 de 2000) | Equivalencia en el servicio consular (artículo 11, Decreto-ley 274 de 2000) | Tiempo de servicio para alcanzar la categoría sin contar el año de formación diplomática (artículos 23 a 27, Decreto-ley 274 /2000) |
|--|---|---|
| Embajador  | Cónsul General Central Y Cónsul General                                     | Veinticinco (25) años   |
| Ministro Plenipotenciario  | Cónsul General  | Veinte (20) años  |
| Ministro Consejero   | Cónsul General  | Dieciséis (16) años   |
| Consejero  | Cónsul General  | Doce (12) años  |
| Primer Secretario  | Cónsul de Primera   | Ocho (8) años   |
| Segundo Secretario   | Cónsul de Segunda   | Cuatro (4) años   |
| Tercer Secretario  | Viccónsul   | Un (1) año  |

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-292 de 2001 M. P. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO.

Se precisa que de acuerdo al pluricitado Decreto 274, los únicos cargos de carrera donde opera la libre designación del Presidente de la República son los de Embajador y Cónsul General Central (Nueva York, Miami, Madrid).

En este sentido, la Corte Constitucional ha determinado en reiteradas oportunidades que: *“Estos cargos, de libre nombramiento y remoción, no pueden ser otros que los creados de manera específica, según el catálogo de funciones del organismo correspondiente, para cumplir un papel directivo, de manejo, de conducción u orientación institucional, en cuyo ejercicio se adoptan políticas o directrices fundamentales, o los que implican la necesaria confianza de quien tiene a su cargo dicho tipo de responsabilidades”*.<sup>2</sup>

Específicamente, para la carrera diplomática y consular el párrafo primero del artículo 6° del Decreto-ley 274 de 2000, determinó cuales cargos eran de libre nombramiento y remoción por parte del Presidente de la República:

*Parágrafo 1°. El cargo de Embajador será, así mismo, de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República.*

*En consecuencia, para ser Embajador ante un Gobierno o Representante Permanente ante un Organismo Internacional, no será requisito pertenecer a la Carrera Diplomática y Consular.*

*El cargo de Cónsul General Central, que también es de libre nombramiento y remoción, se asimila para los efectos de este Decreto al cargo de Embajador.*

*Sin embargo, se mantendrá en la Planta Externa un 20% del total de cargos de Embajador con el fin de designar en dichos cargos a funcionarios de la Carrera Diplomática y Consular”*.

La Honorable Corte Constitucional mediante Sentencia C-292 de 2001 declaró la exequibilidad del párrafo transcrito, de la siguiente manera:

*“(…) el estimativo del 20% consulta el criterio de razonabilidad en tanto se entienda que no constituye un límite máximo sino un límite mínimo. Esto es, no se trata de que sólo el 20% de los cargos de Embajador y Cónsul General Central deban proveerse con personal escalafonado en la carrera diplomática y consular, sino de que por lo menos el 20% de esos cargos deben ser ejercidos por funcionarios de carrera.*

*Con la primera interpretación se estaría creando una discriminación injustificada entre el porcentaje de tales cargos que serían de libre nombramiento y remoción y el porcentaje de cargos destinados a proveerse con personal de carrera, postura con la que se daría preeminencia a la discrecionalidad del Presidente de la República sobre la carrera como regla general para la provisión de cargos estatales. Con la segunda, en cambio, se establece una relación de equilibrio entre esa discrecionalidad y esta regla general”*.

Actualmente, según información suministrada por la Asociación Diplomática y Consular de Colombia, en el Ministerio de Relaciones Exteriores en la planta global existen 769 cargos de Carrera Diplomática y Consular.

De estos 769 cargos, 54% están ocupados provisionalmente y sólo 46% con funcionarios de Carrera Diplomática y Consular. De los 769 cargos de carrera, en el exterior hay 376 cargos de Carrera Diplomática y Consular, de los cuales 193 están ocupados provisionalmente y 183 por funcionarios de carrera. De las 59 embajadas, sólo 9 están ocupadas por funcionarios de Carrera D y C. (no representa el 20% mínimo exigido)

El Decreto-ley 274 de 2000 o Estatuto del Servicio Exterior de la República y la Carrera Diplomática y Consular, es aplicable a los empleados públicos del Ministerio de Relaciones Exteriores que ejerzan funciones para el servicio exterior, dentro o fuera de la República de Colombia, pertenezcan o no a la Carrera Diplomática y Consular.

Debido a la formación y experiencia requerida para el nombramiento y ascenso en Carrera Diplomática y Consular, no es materia del proyecto de ley incluirles nuevas obligaciones, tan solo pretende establecer requisitos estrictos a los nombramientos provisionales y cargos de libre nombramiento y remoción.

Sin embargo, el proyecto de ley brinda la oportunidad que los aspirantes estrictos a los nombramientos provisionales y cargos de libre nombramiento y remoción –sean de carrera o no– sustenten su postulación en una audiencia pública. Es importante conocer las habilidades de cada candidato en foros públicos, pues como lo determinan los lineamientos de política exterior, los representantes del Estado colombiano en el Exterior están llamados a consolidar la presencia y posicionamiento de Colombia en instancias globales, multilaterales, regionales y subregionales. En general para garantizar que los nombrados tengan la formación e idoneidad para ejercer estos cargos de tan alta representación.

Entonces, la discrecionalidad razonable y necesaria que debe tener el Presidente de la República para dirigir las relaciones exteriores no riñe con el imperativo constitucional de transparencia y meritocracia. En ese sentido, la previsión de acceso a los cargos de Embajador y Cónsul General Central de tener una formación previa y sustentar su aspiración en audiencia pública corresponde al principio de razón suficiente.

Entonces, se trata de construir una regla que garantice la debida representación de los intereses del Estado en el Exterior y las facultades del Presidente, es por ello que, el Congreso de la República ofrece un mecanismo donde la ciudadanía y los congresistas puedan opinar sobre los posibles representantes del Estado colombiano.

En concordancia con los postulados constitucionales y legales, específicamente del Control Político que el poder legislativo hace sobre el ejecutivo y ante la importancia para el país del tema de las relaciones exteriores, le corresponda al Congreso opinar sobre la idoneidad de los nominados para estos cargos en el mundo.

Se mantienen en el proyecto de ley la discrecionalidad del Jefe del Estado en la Dirección de las Relaciones Exteriores y el reconocimiento a la relación de plena confianza y dirección que desempeñan los Embajadores en representación directa del Jefe del Estado en el servicio exterior. Por tales razones no hay posibilidad de veto; la audiencia pública en nada restringe la función propia del Ejecutivo de nombramiento de sus agentes diplomáticos o consulares, por el contrario, le brinda

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-514 de 1994. Magistrado Ponente, José Gregorio Hernández Galindo.

una mayor percepción de las cualidades, las habilidades o las carencias de los aspirantes. En otros términos, no impone un juicio de valor al nombramiento propio del ejecutivo. El Gobierno nacional está en libertad de nombran a quien considere más idóneo.

Finalmente, se incluye la previsión de presentar informes de gestión a los embajadores y Cónsules Generales, esto en plena manifestación del ejercicio de control político propio del congreso de la República, recordemos que en términos de la Honorable Corte Constitucional:

*Según el artículo 114 Superior corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes “y ejercer control político sobre el gobierno y la administración”, función ésta que en criterio de la Corte “encuentra fundamento en los poderes que los sistemas democráticos liberales le han conferido al parlamento o al Congreso para que ejerza un real contrapeso al órgano ejecutivo del poder público”, caracterizando nuestro Estado de Derecho*

*... Al Congreso no le corresponde limitarse a extender la respectiva autorización legal, sino que, como órgano de representación popular y en ejercicio del control político que le corresponde, también debe hacer un seguimiento y una evaluación imparcial acerca del ejercicio de las autorizaciones conferidas, como quiera que se trata del ejercicio de funciones que compromete en forma significativa los intereses nacionales<sup>3</sup>.*

#### **Pliego de Modificaciones**

El proyecto de ley pretende establecer requisitos estrictos a los nombramientos provisionales y cargos de libre nombramiento y remoción para garantizar que los nombrados tengan la formación e idoneidad para ejercer estos cargos de tan alta representación.

La Honorable Corte Constitucional limita la acción del legislador a los fines y principios que impone la carrera administrativa:

*Cuando el legislador reglamenta el ingreso, ascenso y retiro de la carrera su ámbito de apreciación está limitado por la configuración constitucional de la carrera, por sus fines y principios que la rigen y por los derechos que protege. Si la Carta establece diferencias entre los conceptos de ingreso, ascenso y retiro de la carrera administrativa, con esa distinción configura un límite para el poder de regulación del legislador pues este no puede desconocer las situaciones jurídicas de los empleados estatales de tal manera que pueda atribuir a unas de ellas los efectos que corresponden a otras y, por esa vía, vulnerar sus derechos adquiridos.<sup>4</sup>*

El sistema actual de carrera garantiza la formación y preparación desde el ingreso, la base y hasta el máximo ascenso de los funcionarios inscritos en el escalafón de la carrera Diplomática y Consular. Los funcionarios de carrera tardan al menos 25 años en alcanzar la máxima categoría y deben presentar y aprobar exámenes de ascenso, actividades de actualización, superar las evaluaciones anuales, obtener calificaciones satisfactorias del

servicio, cumplir el tiempo en cada categoría y cumplir con la alternación en planta interna y externa.

En concreto, el Decreto-ley 274 del 2000 establece que todos los cargos –desde Tercer Secretario hasta Ministro Plenipotenciario y Cónsules– son de carrera diplomática y consular. Los Embajadores y Cónsules Generales Centrales excepcionalmente son de libre nombramiento y remoción de conformidad con el artículo 6°, parágrafo primero, del Decreto-ley 274 de 2000, aspecto que ya fue comentado arriba.

Bajo esta óptica, el proyecto de ley no está dirigido a los funcionarios de carrera diplomática y consular, quienes garantizan idoneidad bajo el principio de meritocracia, ya que cumplen los exigentes requisitos del Decreto 274 del 2000. De allí que el proyecto de ley deba acotarse en este sentido.

En otro aspecto, merece aclaración a los requisitos establecidos originalmente en el proyecto de ley, en cuanto a:

- Hablar y escribir correctamente un idioma de uso diplomático distinto al castellano, y
- Tener definida su situación militar.

Frente al primero, es de señalar que en la actualidad no existe una garantía para que se garantice el dominio de un idioma de uso diplomático, muchas veces se presentan declaraciones juramentadas de los aspirantes, por lo cual, siguiendo las sugerencias de la Asociación Diplomática y Consular de Colombia, se determina cuales idiomas y los criterios a tenerse en cuenta para cada caso.

Respecto del segundo, tener definida su situación militar, es menester señalar que este requisito se hace necesario para la posesión, pero no para el nombramiento, conforme lo dispuso el Decreto-ley 2150 de 1995 “por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública” al modificar el artículo 36 de la Ley 48 de 1993 de la siguiente forma:

*Artículo 111. Libreta militar. El artículo 36 de la Ley 48 de 1993, quedará así:*

*“Artículo 36. Cumplimiento de la obligación de la definición de situación militar. Los colombianos hasta los cincuenta (50) años de edad, están obligados a definir su situación militar. No obstante, las entidades públicas o privadas no podrán exigir a los particulares la presentación de la libreta militar, correspondiéndoles a estas la verificación del cumplimiento de esta obligación en coordinación con la autoridad militar competente únicamente para los siguientes efectos:*

- a) Celebrar contratos con cualquier entidad pública;*
- b) Ingresar a la carrera administrativa;*
- c) Tomar posesión de cargos públicos, y*
- d) Obtener grado profesional en cualquier centro docente de educación superior.”*

Por lo anterior, se incluyen las siguientes modificaciones al articulado:

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-246 de 2004 M. P. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ.

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-292 de 2001 M. P. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO.



| PROYECTO DE LEY  | PLIEGO DE MODIFICACIONES   |
|--|--|
| <p>Artículo 1°. Los aspirantes a ser nombrados como Embajadores, Ministros Plenipotenciarios o Cónsules Generales deberán reunir y cumplir los siguientes requisitos, fuera de los previstos en la Constitución y las leyes:</p> <p>a) Ser colombiano por nacimiento y no tener doble nacionalidad;</p> <p>b) Tener título profesional universitario reconocido por el Estado;</p> <p>c) Tener definida su situación militar.</p> <p>d) Hablar y escribir correctamente un idioma de uso diplomático distinto al castellano;</p> <p>e) Aprobar diplomado en la Academia Diplomática de la Cancillería en las materias propias al cargo.</p> <p>e) Haber sustentado sus aspiraciones en audiencia pública ante sesión conjunta de las Comisiones Segundas Constitucionales Permanentes.</p> <p>Parágrafo. Los aspirantes que se encuentren inscritos en el Escalafón de la Carrera Diplomática y Consular no tendrán que acreditar el requisito dispuesto en el literal e) del presente artículo.</p> | <p>Artículo 1°. Los aspirantes a ser nombrados en provisionalidad en el servicio exterior en cargos de Carrera Diplomática y Consular, y como Embajadores y Cónsules Generales Centrales, deberán cumplir los siguientes requisitos, fuera de los previstos en la Constitución y las leyes:</p> <p>a) Ser colombiano por nacimiento y no tener doble nacionalidad;</p> <p>b) Tener título profesional universitario reconocido por el Estado;</p> <p>c) Acreditar el dominio del idioma inglés, con certificación vigente del examen internacional estandarizado en un nivel B2 o su equivalente, de acuerdo con el Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas MCER. Si el país de destino tuviere una lengua oficial diferente al inglés o al español, el aspirante podrá acreditar el dominio de ese idioma en un nivel estandarizado de acuerdo con el Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas MCER;</p> <p>d) Aprobar el diplomado al cual se refiere el artículo 2° de la presente ley;</p> <p>e) Para los aspirantes a ocupar el cargo de Embajador, haber realizado sustentación en audiencia pública ante sesión conjunta de las Comisiones Segundas Constitucionales Permanentes del Congreso de la República, de conformidad con el artículo 3° de la presente ley.</p> <p>Parágrafo. Para la posesión de los aspirantes a ser nombrados en provisionalidad en el servicio exterior en cargos de Carrera Diplomática y Consular, así como Embajadores y Cónsules Generales Centrales se deberá acreditar la definición de su situación militar.</p> |
| <p>Artículo 2°. El Ministerio de Relaciones Exteriores podrá adoptar las medidas necesarias en relación con la Academia Diplomática con el propósito de brindar diplomados de duración no mayor a 3 meses ni menor a un mes para otorgar idoneidad académica en los programas y actividades que le corresponde adelantar a los aspirantes a ser nombrados Embajadores, Ministros Plenipotenciarios o Cónsules Generales.</p>   | <p>Artículo 2°. El Ministerio de Relaciones Exteriores deberá adoptar las medidas necesarias en relación con la Academia Diplomática con el propósito de que esta ofrezca los diplomados que correspondan, los cuales en todo caso no serán de duración menor a 3 meses, para los aspirantes a ocupar cargos de Carrera Diplomática y Consular en provisionalidad, así como para los aspirantes a ocupar cargos de Embajador y Cónsul General Central y que no pertenezcan a la Carrera Diplomática y Consular.</p>  |

Es pertinente aclarar que las investiduras de Embajador y Cónsul difieren sustancialmente en sus funciones. Mientras el Embajador es el representante del Estado ante otro Estado y, esencialmente, se encarga de promover ante este, relaciones cordiales de amistad, cooperación, comercio, integración, intercambio económico, científico y cultural, el Cónsul es el enviado a atender funciones que están reguladas por el derecho internacional, especialmente por la Convención de Viena de Relaciones Consulares de 1963, aprobada en Colombia mediante Ley 17 de 1971.

Entre las funciones del Cónsul previstas por la Convención de Viena, se destacan las de protección de los intereses de Colombia y de sus nacionales, la promoción comercial y cultural del país, ejercer en calidad de notario y en la de funcionario de registro civil, gestionar decisiones judiciales y extrajudiciales, prestar ayuda a embarcaciones y aeronaves colombianas y a su tripulación, entre otras.

Los cargos de Embajador y Cónsul General Central entrañan condiciones de dirección y confianza que resultan incuestionables pues se trata de servidores que se desempeñan como agentes directos del Jefe de Estado en el servicio exterior. Por lo cual, tiene sentido que el

Gobierno Nacional cuente con discrecionalidad para su designación y que ella se explique como una excepción racional al régimen de carrera y sobre los cuales se pueda ejercer el control político propio del Congreso de la República.

Por lo cual, se precisa que los informes de actividades requeridos en el artículo quinto, debe circunscribirse a los embajadores.

| PROYECTO DE LEY  | PLIEGO DE MODIFICACIONES   |
|--|--|
| <p><b>Artículo 4°.</b> Adicionase un numeral al artículo 254 de la Ley 5ª de 1992, con el siguiente tenor:</p> <p>7. Los embajadores y Cónsules Generales, dentro de los primeros 15 días de cada legislatura.</p> | <p><b>Artículo 4°.</b> Adiciónese un numeral al artículo 254 de la Ley 5ª de 1992 con el siguiente tenor:</p> <p>7. Los Embajadores y los Cónsules Generales Centrales dentro de los primeros 15 días de cada legislatura.</p> |

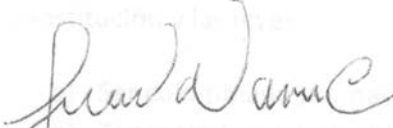
Finalmente, se agradece a la de la Asociación Diplomática y Consular de Colombia la colaboración prestada para la elaboración de la presente ponencia, en la cual se recogen en su mayoría las modificaciones sugeridas por esta agrupación.



### Proposición

En consecuencia, por las razones expuestas me permito rendir ponencia positiva y en consecuencia le solicitamos a los honorables miembros de la comisión segunda del Senado de la República, darle primer debate al **Proyecto de ley número 170 de 2016 Senado**, por la cual se establecen normas sobre servicio exterior y se dictan otras disposiciones; con el pliego de modificaciones propuesto.

De los honorables Congresistas,



**JOSE DAVID NAME CARDOZO**  
SENADOR DE LA REPUBLICA

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 170 DE 2016 SENADO

*por la cual se establecen normas sobre servicio exterior y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** Los aspirantes a ser nombrados en provisionalidad en el servicio exterior en cargos de Carrera Diplomática y Consular, y como Embajadores y Cónsules Generales Centrales, deberán cumplir los siguientes requisitos, fuera de los previstos en la Constitución y las leyes:

- a) Ser colombiano por nacimiento y no tener doble nacionalidad;
- b) Tener título profesional universitario reconocido por el Estado;
- c) Acreditar el dominio del idioma inglés, con certificación vigente del examen internacional estandarizado en un nivel B2 o su equivalente, de acuerdo con el Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas (MCER). Si el país de destino tuviere una lengua oficial diferente al inglés o al español, el aspirante podrá acreditar el dominio de ese idioma en un nivel estandarizado de acuerdo con el Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas (MCER);
- d) Aprobar el diplomado al cual se refiere el artículo 2° de la presente ley;
- e) Para los aspirantes a ocupar el cargo de Embajador, haber realizado sustentación en audiencia pública ante sesión conjunta de las Comisiones Segundas Constitucionales Permanentes del Congreso de la República, de conformidad con el artículo 3° de la presente ley.

Parágrafo. Para la posesión de los aspirantes a ser nombrados en provisionalidad en el servicio exterior en cargos de Carrera Diplomática y Consular, así como Embajadores y Cónsules Generales Centrales se deberá acreditar la definición de su situación militar.

**Artículo 2°.** El Ministerio de Relaciones Exteriores deberá adoptar las medidas necesarias en relación con

la Academia Diplomática con el propósito de que esta ofrezca los diplomados que correspondan, los cuales en todo caso no serán de duración menor a 3 meses, para los aspirantes a ocupar cargos de Carrera Diplomática y Consular en provisionalidad, así como para los aspirantes a ocupar cargos de Embajador y Cónsul General Central y que no pertenezcan a la Carrera Diplomática y Consular.

**Artículo 3°.** Las Mesas Directivas de las Comisiones Segundas Constitucionales Permanentes ordenaran la audiencia pública, previa inscripción de los aspirantes por el Ministerio de Relaciones Exteriores ante sus secretarías.

La audiencia pública se llevará a cabo 15 días después de convocada, en dicho lapso las hojas de vida de los aspirantes estarán publicadas en la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores, con el fin que cualquier ciudadano pueda participar en la Audiencia Pública que acá se determina.

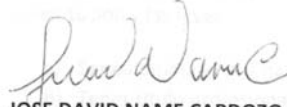
**Parágrafo.** El informe de la Audiencia pública será elaborado por una comisión accidental nombrada por las Mesas Directivas de las Comisiones Segundas y puesto en consideración del Gobierno Nacional.

**Artículo 4°.** Adiciónese un numeral al artículo 254 de la Ley 5ª de 1992 con el siguiente tenor:

7. Los Embajadores y los Cónsules Generales Centrales dentro de los primeros 15 días de cada legislatura.

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

De los honorables Congresistas,



**JOSE DAVID NAME CARDOZO**  
SENADOR DE LA REPUBLICA

\*\*\*

### PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 031 DE 2016 SENADO

*por medio de la cual se regulan los principios de paridad, alternancia y universalidad contemplados en la Constitución Política, para la consecución efectiva de la igualdad real de las mujeres en la representación política y en cargos directivos en las ramas y órganos del Poder Público y se dictan otras disposiciones.*

#### 1. Síntesis del proyecto

Este proyecto de ley busca implementar los principios de paridad, alternancia y universalidad en la inscripción de candidatos, al interior de los partidos políticos y en las Ramas del Poder Público, para que de manera progresiva se logre una completa paridad en los próximos 12 años.

El proyecto de ley aplica los mencionados principios, así:

#### A. En la inscripción de candidatos y candidatas en partidos políticos

En desarrollo del artículo 20 del Acto Legislativo número 02 de 2015, que modificó el artículo 262 de la

Constitución Política, se incluye la aplicación de los principios de paridad, alternancia y universalidad en la conformación de las listas; para ello, el presente proyecto de ley establece que:

– En las elecciones de **2018** y **2019** todas las listas estarán integradas por hombres y mujeres (universalidad). Mínimo el 30% de los integrantes de las listas deberá ser de un mismo sexo.

– En las elecciones de **2022** y **2023** se aplicarán los principios de universalidad y alternancia. Las listas estarán conformadas por mínimo 40% de personas de un mismo sexo.

– A partir de **2026** todas las circunscripciones y listas para corporaciones públicas y las que se sometan a consulta se conformarán de manera paritaria e intercambiada entre géneros.

**B. Al interior de los partidos y movimientos políticos:**

– En las direcciones nacionales, departamentales y municipales y en órganos de dirección, gobierno y administración se cumplirá con los principios de paridad y universalidad.

**C. Al interior de las Ramas del Poder Público, los órganos que las integran y los órganos autónomos e independientes.**

– Los cargos de máximo nivel decisorio y otros cargos de niveles decisorio estarán conformados de forma paritaria entre géneros.

– Desde el año 2022 todos los cargos de máximo nivel decisorio y otros cargos de niveles decisorio estarán conformados como mínimo en un 40% por mujeres. A partir del año 2026 todos los cargos de máximo nivel decisorio y otros cargos se conformarán de forma paritaria entre géneros.

– Las ternas estarán conformadas por al menos una mujer cuando concurra una o varias entidades a su conformación.

– Las listas estarán conformadas en igual número por hombres y mujeres cuando concurra una o varias entidades a su conformación.

– Los procesos de convocatoria estarán diseñados para asegurar el cumplimiento de los principios de paridad, alternancia y universalidad en la participación de las mujeres dentro de las listas. Cuando la composición de la corporación para la cual se esté haciendo la convocatoria incluya menos del 50% de un género, la convocatoria deberá hacerse exclusivamente del género opuesto.

**2. Objetivos del Proyecto de Ley Estatutaria número 31 de 2016**

Por esto nuestro Proyecto de ley número 31 de 2016, persigue tres objetivos.

• **Primero**, se busca reglamentar de forma progresiva los principios de paridad, alternancia y universalidad en la vida interna de los partidos y movimientos políticos.

• **Segundo**, propone reglamentar de manera progresiva, tal como lo señala el Acto Legislativo número 02 de 2015, los principios de paridad, alternancia y universalidad en la inscripción de los candidatos a corporaciones públicas.

• **Y tercero**, busca extender la aplicación de los principios en los cargos de nivel directivo en las ramas y órganos del poder público.

**3. Antecedentes**

El presente Proyecto de Ley Estatutaria es una segunda versión del Proyecto de Ley Estatutaria número 83 de 2015 Senado. La primera versión fue radicada el 2 de septiembre de 2015, y aprobada para segundo debate en conjunto por la aprobación de la Bancada de Mujeres del Congreso, el 1° de diciembre de 2015. El 9 de noviembre del 2015 se realizó una Audiencia Pública, organizada por la Bancada de Mujeres, sobre la reglamentación de los principios de paridad, alternancia y universalidad. Con esta audiencia se buscó visibilizar la importancia de aumentar la participación política de las mujeres en Colombia. Desafortunadamente el Proyecto de Ley Estatutaria número 83 de 2015 fue retirado por imposibilidad de cumplir con los tiempos de trámite requeridos para seguir debatiendo.

En su segunda versión, el Proyecto de ley número 31 de 2016 recogió las proposiciones realizadas durante la audiencia pública, los debates en comisión y subcomisión. Además, retomó dos iniciativas legislativas pasadas referentes a los principios de paridad. La primera establecida en el Proyecto de ley número 130 de 2006, radicado el 22 de septiembre de 2006 por el Senador Carlos Eduardo Enríquez Maya, sobre la importancia de la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del Poder Público. La segunda es el Proyecto de Acto Legislativo número 18 de 2014 Senado, donde se hace una primera aproximación para garantizar la paridad en la Rama Judicial. En este se estableció que para la conformación de las listas se respetarían las normas de equidad de género y los principios de paridad alternancia y universalidad.

El presente proyecto de ley estatutaria fue radicado el día 27 de julio de 2016 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 605 de 2016.

**3.1. Primer debate del Proyecto de Ley Estatutaria número 31 de 2016**

La Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado designó como ponente a la honorable Senadora Doris Clemencia Vega, cuya ponencia para primer debate fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 881 del 14 de octubre de 2016.

Durante la sesión de la Comisión Primera del Senado del 8 de noviembre de 2016, se discutió el proyecto de ley.

La honorable Senadora Viviane Morales presentó una proposición con el fin de eliminar la frase final del párrafo del artículo 12, el cual adiciona un párrafo al artículo 6° de la Ley 581 de 2000. En ese sentido, el artículo quedaría como se lee:

*“Artículo 12. Adiciónese un párrafo al artículo 6° de la Ley 581 de 2000, el cual quedará redactado de la siguiente manera:*

*Artículo 6°. Nombramiento por sistema de ternas y listas. Para el nombramiento en los cargos que deban proveerse por el sistema de ternas, se deberá incluir, en su integración, por lo menos a una mujer.*

*Cuando varias entidades concurran a la conformación de una terna deberán en cada elección tener de*

*forma alternada a una mujer. Las entidades postulantes determinarán entre ellas el orden de la alternancia.*

*Para la designación en los cargos que deban proveerse por el sistema de listas, la o las entidades que las elaboren deberán incluir hombres y mujeres en igual proporción.*

*Parágrafo. Los procesos de convocatoria a los que se refiere este artículo estarán diseñados para asegurar el cumplimiento progresivo de los principios de paridad, alternancia y universalidad en la participación de las mujeres dentro de las listas. Cuando la composición de la corporación para la cual se esté haciendo la convocatoria incluya menos del 50% de un género, la convocatoria deberá hacerse exclusivamente del género opuesto.”*

La proposición fue votada en bloque junto con el articulado del proyecto, y aprobados unánimemente por los Senadores de la Comisión Primera.

#### **4. Contenido del Proyecto de Ley Estatutaria número 31 de 2016**

El proyecto tiene los siguientes propósitos:

##### **a) Reglamentar los principios de paridad, alternancia y universalidad al interior de los partidos y movimientos políticos**

Para este propósito, proponemos que la composición de los órganos internos de los partidos esté acorde con los principios de paridad, universalidad y alternancia. Se propone que el cumplimiento de estos principios se realice de manera progresiva. Específicamente, se propone:

Que los partidos o movimientos políticos adecúen sus estatutos con el fin de incorporar el principio de paridad de manera progresiva en la conformación de sus órganos de dirección, gobierno, administración y control en los niveles nacional, departamental y municipal.

##### **b) Destinación de recurso**

Parte de la destinación de recursos estatales orientados al funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, será para la inclusión efectiva de mujeres, jóvenes y minorías étnicas en el proceso político garantizando la progresividad en el cumplimiento de los principios de paridad, alternancia y universalidad establecidos en el Proyecto de Ley Estatutaria.

##### **c) Reglamentar de forma progresiva los principios de paridad, universalidad y alternancia en la inscripción de candidatos**

En desarrollo de lo aprobado en el Acto Legislativo número 02 de 2015, “de equilibrio de poderes y reajuste institucional”, se desarrollan los principios de paridad, universalidad y alternancia al interior de las listas, de manera que este desarrollo sea progresivo. Para esto, se propone avanzar por etapas de la siguiente manera:

- En las elecciones nacionales de 2018 y en las regionales de 2019, se propone que en todas las listas, el 30% lo integren candidatos de un mismo género. Se propone que la cuota se mantenga en 30% y que los criterios de género se apliquen para todas las circunscripciones y listas para corporaciones de elección popular, es decir, que se aplique la universalidad.

La actual legislación, Ley 1475 de 2011, señala que las cuotas mínimas de mujeres en las listas, es obligatoria solo para aquellas circunscripciones en las que se

elijan cinco o más curules para corporaciones de elección popular. Este límite implica que 19 departamentos (58%) no deben cumplir la cuota, y que al día de hoy existan 13 departamentos en los que nunca ha sido elegida una mujer para la Cámara de Representantes.

- En las elecciones nacionales de 2022 y en las regionales de 2023, se mantiene la regla de universalidad, y se amplía la cuota a un 40%. Hasta las elecciones del año 2023 las listas de 5 o menos candidatos incluirán por lo menos una mujer. A partir de las elecciones de 2026 las listas de cuatro (4) y cinco (5) candidatos incluirán por lo menos dos mujeres.

- A partir de las elecciones nacionales de 2026 y de las regionales de 2027, se propone que haya una aplicación plena de los principios de paridad, universalidad y alternancia; ello implica que (i) las listas estarán conformadas en un 50% por el mismo sexo, (ii) los candidatos de ambos géneros deberán ir intercalados (lista cremallera), y (iii) se aplicará en todo el territorio.

##### **d) Reglamentar de forma progresiva la aplicación de los principios de paridad, universalidad y alternancia en la conformación de las Ramas del Poder Público, los órganos que las integran y en los órganos autónomos e independientes**

Del mismo modo que en la inscripción de candidatos, los principios de paridad, alternancia y universalidad deberán ser aplicados en los demás cargos del Estado. Este punto recoge la propuesta del Senador Carlos Eduardo Enríquez Maya en el Proyecto de ley número 130 de 2006, que buscaba la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del Poder Público.

Para lograrlo, proponemos:

- Que los cargos a los que se refiere la Ley 581 de 2000 (Ley de Cuotas) sean los pertenecientes a las Ramas Poder Público, los órganos que las integran y los órganos autónomos e independientes.

- Que los cargos de máximo nivel decisorio y otros cargos de niveles decisorio estén conformados de forma paritaria entre géneros.

- Que desde el año 2022 todos los cargos de máximo nivel decisorio y otros cargos de niveles decisorio estén conformados como mínimo en un 40% por mujeres. Que a partir del año 2026 todos los cargos de máximo nivel decisorio y otros cargos se conformen de forma paritaria entre géneros.

- Que los procesos de convocatoria estén diseñados para asegurar el cumplimiento de los principios de paridad, alternancia y universalidad en la participación de las mujeres dentro de las listas. Cuando la composición de la corporación para la cual se esté haciendo la convocatoria incluya menos del 50% de un género, proponemos que la convocatoria se haga exclusivamente del género opuesto de manera progresiva.

- Que la paridad se aplique no solo a las ternas y listas conformadas por una sola entidad, sino también a aquellas en las que concurren varias entidades, como es el caso de la elección del Procurador General de la Nación, de los magistrados de la Corte Constitucional y de los miembros del Consejo Nacional Electoral.

Para cumplir con la anterior obligación, las entidades se alternarán para designar a una mujer en la terna, y decidirán el orden en que cada una lo hará. En el caso

del Procurador, por ejemplo, el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado decidirán quién de ellos nombra primero a una mujer en la terna; en la siguiente designación el turno le correspondería a alguna de las 2 entidades restantes, en la siguiente elección a la tercera entidad que aún no haya ternado a una mujer, y así sucesivamente.

Al respecto, la Corte Constitucional en la Sentencia C-371 de 2000 señaló que “no se encuentra un criterio claro para atribuir a alguna de tales autoridades la obligación de nombrar a una mujer” y que “cuando en la designación de cargos del “máximo nivel decisorio” o de “otros niveles decisorios” concurren varias personas o entidades, se procurará que las mujeres tengan una adecuada representación conforme a la regla de selección allí prevista, sin que ésta sea inexorable”.

En esa misma línea, el Consejo de Estado dijo que “no es obligatorio que en la lista así constituida (estos, a través de la convergencia de varias voluntades) se considere “igual proporción de mujeres y de hombres”, porque no existiría un criterio legítimo para determinar en quien recaía la obligación de considerar a una mujer como aspirante”.

Así las cosas, para hacer efectiva la participación de las mujeres en las listas y ternas compuestas por diferentes entidades, se hace necesario establecer de manera clara la regla que deja en cabeza de las mismas entidades la obligación de incluir a las mujeres.

## 5. Contexto de la participación de las mujeres

### 5.1. Marco constitucional

Las medidas propuestas por el presente Proyecto de Ley Estatutaria configuran un desarrollo de los mandatos derivados del artículo 13 Constitucional de las cuales se desprende no sólo la posibilidad sino además el deber de adoptarlas.

La jurisprudencia constitucional ha definido de manera concisa qué obligaciones se desprenden del principio constitucional de igualdad, partiendo de una premisa básica: “*un mandato de trato idéntico a destinatarios que se encuentren en circunstancias idénticas*”<sup>1</sup>, previsto en el inciso 1° del artículo 13 de la Constitución. De la misma forma ha estudiado los mandatos específicos de trato diferenciado, establecidos en favor de ciertos grupos marginados o especialmente vulnerables, con base en los incisos segundo y tercero del mismo artículo. Según estos, el Estado debe, además, asegurar que la igualdad sea real y efectiva brindando un trato diferenciado a poblaciones que se encuentran en circunstancias de especial desfavorabilidad.

La Corte ha implementado distintas metodologías de análisis con el objetivo de aplicar un examen riguroso al contenido del derecho y poder determinar en qué casos una ley que propone acciones afirmativas cumple con este mandato. Los tratos diferenciados contemplados en el presente proyecto son adoptados en concordancia con los parámetros fijados por la Corte Constitucional, ya que el trato diferente que se propone es indispensable; entre dicho trato y el objetivo propuesto existe una relación de idoneidad “sustantiva”, y las medidas propuestas benefician a un grupo vulnerable<sup>2</sup>. Aspectos que se analizarán a continuación.

### 5.2. Rezago histórico en la representación de las mujeres

El presente proyecto aspira a “reducir la brecha entre dos o más comunidades”<sup>3</sup>, existente en virtud de una condición histórica de desfavorabilidad en perjuicio de las mujeres. No obstante, la participación política de la mujer representa uno de los mayores avances de la humanidad en el último siglo, pero con todo, es innegable la existencia de una situación de desfavorabilidad de las mujeres respecto de los hombres tratándose de cargos de representación política de elección popular.

En Colombia se reconoció el derecho al voto femenino con la Reforma Constitucional de 1954. La participación electoral de mujeres en la segunda mitad del siglo fue por tres décadas inferior en un 14% a la de los hombres (León, 1977). En promedio sólo el 36,6% de las mujeres inscritas ejerció su derecho al voto, frente al 54% de los hombres. La representación política de las mujeres también era baja. Calculan que hacia la década de los 70s solo el 5% de los cargos electos eran ocupados por las mujeres (Sánchez, 1992).

Con la Constitución de 1991, se reconoció la igualdad de género, y junto con ella una concepción de la igualdad real. Con esta modificación, los espacios de participación política fueron ampliados, y también se reconoció la diversidad y multiculturalidad del país, al igual que se reforzaron principio, de libertad, justicia, igualdad y paz. No obstante, la distribución desigualitaria de poder y el modelo patriarcal de la sociedad han obstaculizado los derechos de las mujeres de manera histórica, mientras las medidas adoptadas han demostrado ser insuficientes.

Desde 1991 hasta 2011, se han llevado a cabo diferentes acciones legislativas encaminadas a aumentar la representación de mujeres en los procesos políticos de decisión. En el 2000 se aprobó la Ley Estatutaria número 581, también denominada como Ley de Cuotas, que establece que el 30% de los cargos en los diferentes niveles de decisión de la administración pública deben ser ocupados por mujeres, así garantizando la participación efectiva y equitativa en todos los órganos del poder público (Registraduría Nacional, 2015). Sin embargo, esta ley omite aspectos fundamentales al interior de los partidos y referentes a la participación política en cargos de elección popular (Observatorio de Asuntos de Género, 2011), manteniendo el rezago en la participación política de las mujeres, en cargos de elección popular.

Después de una serie de reformas que fortalecieron las estructuras de los partidos políticos en los años 2003, 2009 y 2011, el Gobierno nacional presentó la Ley 1475 de 2011, introduciendo la cuota de género (30%) en las listas electorales. Esta ley representa un gran avance en el reconocimiento de los derechos de las mujeres en la política, al estipular que “*los hombres y las mujeres gozarán de igualdad de derechos y oportunidades para participar en las actividades políticas y acceder a los debates electorales así como obtener representación política*”. Con esta ley se establece la cuota del 30% de participación de mujeres en las listas de los partidos y movimientos políticos para la elección popular. Sin embargo, esta no ha sido efectiva en alcanzar su finalidad.

1 Corte Constitucional. Sentencia C-624 de 2008.

2 Corte Constitucional. Sentencia T-314 del 2011.

3 Corte Constitucional. Sentencia C-880 del 2014.



### 5.3. Situación actual de rezago en la participación de las mujeres

A continuación se presenta el panorama en el orden nacional y territorial según el “Informe del cumplimiento de Ley de Cuotas en la Administración Pública Colombiana” para la vigencia 2015, publicado por el Departamento Administrativo de la Función Pública.

#### 5.3.1. Orden Nacional

##### • Participación en la Rama Ejecutiva

El 52% de la población colombiana está compuesta por mujeres. Sin embargo, estas solo representan el 21% del Congreso, el 18% en Asambleas Departamentales y el 16% Concejos Municipales. Colombia ocupa el puesto 76 entre 189 parlamentos del mundo dentro del ranking mundial de participación política de mujeres, y en 13 departamentos del país nunca se ha elegido mujeres para la Cámara de Representantes (MOE, 2015).

Estos resultados pudieron ser ocasionados por distintos factores, entre ellos la inequidad de género en la cobertura de las candidaturas en los medios de comunicación. En las elecciones de 2010, en el Senado los hombres tuvieron cubrimiento en un 77% frente a un 23% de las mujeres. Igualmente, en las elecciones para la Cámara de Representantes los hombres tuvieron un cubrimiento del 91.7% frente a un 18,3% de las mujeres. Sumado a esto, las candidaturas también se ven afectadas por los estereotipos de género existentes en el imaginario periodístico. Es común solo relacionar a liderazgos de mujeres con temas familiares, roles domésticos y de la vida privada (Guzmán y Prieto, 2013).

**Cargos de Máximo Nivel Decisorio (MND).** De las 124 entidades que reportaron información de los 24 sectores para el periodo de análisis en el orden nacional se concluye:

a) El cumplimiento promedio en Ley de Cuotas para el Orden Nacional del Máximo Nivel Decisorio es de 38%;

b) El sector con mayor representatividad de mujeres en el Máximo Nivel Decisorio fue el de Inclusión Social y Reconciliación con un 81%;

c) De un total de 229 cargos provistos para mujeres se tiene el 41% de mujeres que entienden, hablan y escriben perfectamente el idioma inglés (bilingüismo);

d) En el máximo nivel educativo, de las 124 entidades que reportaron, 9 entidades al menos tienen una persona con Doctorado, 44 entidades con Maestría y 63 entidades con Especialización.

**Cargos Otro Nivel Decisorio (OND).** De las 111 entidades que reportaron información de los 24 sectores para el periodo de análisis en el orden nacional se concluye:

a) El cumplimiento promedio de la Ley de Cuotas para el Orden Nacional de Otro Nivel Decisorio es de 45%;

b) El sector con mayor representatividad de mujeres en el Otro Nivel Decisorio fue el de Deporte con un 67%;

c) De un total de 1410 cargos provistos para mujeres se tiene el 15% de mujeres que entienden, hablan y escriben perfectamente el idioma inglés (bilingüismo);

d) En el máximo nivel educativo, de las 111 entidades que reportaron, 5 entidades al menos tienen una persona con Doctorado, 37 entidades con Maestría y 69 entidades con Especialización.

##### • Participación en la Rama Judicial

**Cargos de Máximo Nivel Decisorio (MND).** De 3 entidades que reportaron consistentemente en el MND en la vigencia se concluye:

a) El cumplimiento promedio en la Ley de Cuotas es del 35%;

b) La mayor representación de mujeres en esta rama fue en la Fiscalía General de la Nación con un 43%.

**Cargos Otro Nivel Decisorio (OND).** De 2 entidades que reportaron consistentemente de un universo de 3 entidades, se concluye:

a) El cumplimiento promedio en la Ley de Cuotas para la Rama Judicial en OND es del 35%.

##### • Participación en la Rama Legislativa

**Cargos de Máximo Nivel Decisorio (MND).** No hubo reporte.

##### Cargos Otro Nivel Decisorio (OND):

a) El cumplimiento promedio de la Ley de Cuotas en este nivel de la rama legislativa es del 70%;

b) La entidad con mayor representatividad fue la Cámara de Representantes con un 75%.

##### • Organización Electoral

**Cargos de Máximo Nivel Decisorio.** El promedio para la Organización Electoral con relación al cumplimiento de Ley de Cuotas para la vigencia 2015 en el orden nacional es del 0%<sup>4</sup>.

**Cargos de Otro Nivel Decisorio.** El promedio para la Organización Electoral con relación al cumplimiento de Ley de Cuotas para la vigencia 2015 en el orden nacional es del 33%<sup>5</sup>.

##### • Organismos de Control

**Cargos de Máximo Nivel Decisorio.** El promedio para los Organismos de Control con relación al cumplimiento de Ley de Cuotas para la vigencia 2015 en el orden nacional es del 46%<sup>6</sup>.

**Cargos de Otro Nivel Decisorio.** El promedio para los Organismos de Control con relación al cumplimiento

4 La información es producto del reporte de una (1) entidad: Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC).

5 La información es producto del reporte de una (1) entidad: Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC).

6 La información es producto del reporte de cuatro (4) entidades: 1) Procuraduría General de la Nación. 2) Auditoría General de la Nación. 3) Contraloría General de la República y 4) Fondo de Bienestar Social de la Contraloría General de la República.



to de Ley de Cuotas para la vigencia 2015 en el orden nacional es del 44%<sup>7</sup>.

### 5.3.2. Orden Territorial

#### • Gobernaciones

**Cargos de Máximo Nivel Decisorio.** El promedio para las Gobernaciones con relación al cumplimiento de Ley de Cuotas para la vigencia 2015 en el orden nacional es del 39%<sup>8</sup>.

**Cargos de Otro Nivel Decisorio.** El promedio para las Gobernaciones con relación al cumplimiento de Ley de Cuotas para la vigencia 2015 en el orden nacional es del 45%<sup>9</sup>.

#### • Alcaldías

**Cargos de Máximo Nivel Decisorio.** El promedio para las Alcaldías con relación al cumplimiento de Ley de Cuotas para la vigencia 2015 en el orden nacional es del 41%<sup>10</sup>.

**Cargos de Otro Nivel Decisorio.** El promedio para las Alcaldías con relación al cumplimiento de Ley de Cuotas para la vigencia 2015 en el orden nacional es del 51%<sup>11</sup>.

Es evidente que condiciones históricas, culturales y legales, así como el estado actual de la representación política, dan cuenta de vulnerabilidad de las mujeres en cuanto a sus posibilidades de obtener representación política, situación que encuadra a este grupo poblacional en el concepto de “categoría sospechosa”, del cual se desprende el mandato constitucional de adoptar medidas de trato diferenciado.

7 La información es producto del reporte de tres (3) entidades: 1) Procuraduría General de la Nación; 2) Auditoría General de la Nación y 3) Contraloría General de la República.

8 La información es producto del reporte de 28 Gobernaciones: 1) Amazonas. 2) Antioquia. 3) Arauca. 4) Atlántico. 5) Bolívar. 6) Boyacá. 7) Caldas. 8) Caquetá. 9) Casanare. 10) Cauca. 11) Choco. 12) Cundinamarca. 13) Guainía. 14) Guaviare. 15) Huila. 16) la Guajira. 17) Magdalena. 18) Nariño. 19) Norte de Santander. 20) Putumayo. 21) Risaralda. 22) San Andrés y Providencia. 23) Santander. 24) Sucre. 25) Tolima. 26) Valle del Cauca. 27) Vaupés. 28) Vichada

9 La información es producto del reporte de 23 Gobernaciones: 1) Amazonas. 2) Antioquia. 3) Arauca. 4) Atlántico. 5) Bolívar. 6) Boyacá. 7) Caquetá. 8) Casanare. 9) Cauca. 10) Choco. 11) Córdoba. 12) Cundinamarca. 13) Guaviare. 14) Huila. 15) La Guajira. 16) Magdalena. 17) Nariño. 18) Putumayo. 19) Risaralda. 20) San Andrés y Providencia. 21) Santander. 22) Tolima. 23) Valle del Cauca.

10 La información es producto del reporte de veintiocho (28) Alcaldías Capitales: 1) Ibagué, 2) Pereira, 3) Mocoa, 4) Medellín, 5) Valledupar, 6) Santa Marta, 7) Yopal, 8) Arauca, 9) Bucaramanga, 10) Florencia, 11) Riohacha, 12) Cartagena, 13) Leticia, 14) Popayán, 15) Quibdó, 16) Villavicencio, 17) Puerto Carreño, 18) Tunja, 19) Cali, 20) Sincelejo, 21) Neiva, 22) Providencia, 23) Pasto, 24) Inírida, 25) Barranquilla, 26) Bogotá, D. C. 27) Armenia y 28) Cúcuta.

11 La información es producto del reporte de veintitrés (23) Alcaldías Capitales: 1) Pereira, 2) Mocoa, 3) Medellín, 4) Valledupar, 5) Santa Marta, 6) Yopal, 7) Arauca, 8) Riohacha, 9) Leticia, 10) Popayán, 11) Quibdó, 12) Puerto Carreño, 13) Cali, 14) Sincelejo, 15) Neiva, 16) Providencia, 17) Pasto, 18) Barranquilla, 19) Bogotá, D. C., 20) Armenia, 21) Bucaramanga, 22) Florencia y 23) Inírida.

**El Informe del Departamento de la Función Pública concluye** que respecto de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional en el Máximo Nivel Decisorio de las 124 entidades que reportaron información de los 24 sectores para el periodo de análisis. Donde existe un cumplimiento promedio en la Ley de Cuotas para el Orden Nacional del Máximo Nivel Decisorio es de 38%. Es decir que de la meta de la Ley 581 del 2000 del 30% la rama ejecutiva en el MND cumplió con un 100%.

Las causas de la marginación de las mujeres respecto de los hombres en la vida política son múltiples. Como principal causa se identifica el proceso de socialización protagonizado por las mujeres en donde se hace énfasis a su rol como ama de casa, mientras que en el del hombre hace énfasis más al de la vida profesional y política (Sánchez, 1992). Así mismo, es evidente que las obligaciones domésticas y el cuidado de la familia dificultan el acceso a la política, dado que sus dinámicas no son flexibles, provocando que las mujeres tripliquen sus jornadas, transformen sus rutinas o desistan de la política. Mujeres lideresas afirman que su éxito electoral se vio afectado por las condiciones para conciliar sus vidas privadas como madres y compañeras con su vida política.

**Los anteriores datos permiten concluir que el 30% de representatividad al que se aspiró en el 2000 está presente en la mayoría de los casos, sin embargo, sigue siendo un porcentaje menor que no responde al principio ideal de paridad.**

### 6. Idoneidad sustantiva de las medidas propuestas

El texto propuesto es útil para alcanzar propósitos constitucionales de envergadura, en tanto existe una relación de idoneidad entre las medidas propuestas y el objetivo constitucional de promover condiciones para que la igualdad sea real y efectiva a favor de grupos discriminados o marginados. A continuación se desarrollará un análisis de los medios propuestos a fin de verificar su idoneidad.

#### 6.1. Incorporación estatutaria de la paridad para conformación de cargos directivos al interior de partidos o movimientos

Las cifras muestran que aún existe una importante distancia entre el número de mujeres militantes de los partidos y aquellas que logran acceder a puestos de dirección dentro de sus organizaciones (IDEA, 2008) y además una proporción mucho más elevada de hombres al interior de los partidos y movimientos, lo cual comporta una barrera fáctica de mayor relevancia para lograr la representación política de las mujeres.

Considerando la especial importancia de los partidos y movimientos como reflejo de la sociedad a la que representan; el texto propuesto incluye que en los estatutos del partido se deberá incluir el principio de paridad para la conformación de órganos de dirección, gobierno y administración de los niveles nacional, departamental y municipal. La adopción de esta medida garantiza la presencia de mujeres en los cargos anteriormente descritos, lo cual es en sí mismo un fin constitucionalmente importante y además representa un importante acelerador de la presencia de más mujeres al interior del partido (IDEA 2008).

## 6.2. Incorporación progresiva de los principios de paridad, alternancia y universalidad en la conformación de listas para cargos de elección popular.

Incorporar a la legislación los principios de paridad, alternancia y universalidad, además de ser en sí mismo, el cumplimiento del mandato constitucional incorporado en el Acto Legislativo número 2002 del 2015 según el cual es un medio idóneo para asegurar la igualdad real en la representación política de las mujeres.

En la conformación de listas cerradas la efectividad es clara, debido a que al incorporar los criterios de universalidad y la alternancia, se asegura la mayor paridad posible numéricamente. Las cuotas de género operan en sistemas electorales plurinominales basados en listas, pero el tipo de lista influye en su efectividad. En la mayoría de las democracias y, en particular en América Latina, los sistemas electorales se basan en listas cerradas y bloqueadas (Archenti; Tula 2007). En la literatura predomina la idea que este tipo de lista favorece el ac-

ceso de las mujeres a las legislaturas (Matland, 1998; Htun y Jones, 2002).

Por otra parte, si bien es pertinente reconocer de entrada que la alternancia no representa la misma ventaja en un sistema de lista abierta, ya que esta no es garantía para la elección de mujeres, esta sí representa efectividad para evitar la deficiente implementación de la ley ya que logra evitar que las mujeres “las ubiquen en lugares simbólicos, con pocas expectativas de resultar electas” (Archenti; Tula 2007).

Incorporar disposiciones de paridad, sin mandatos de posición sobre la conformación de la lista puede además resultar desfavorable, esto ha demostrado la experiencia de la aplicación de la Ley 1475, experiencia que se constata en el caso de Perú, donde la norma no posee mandato de posición, en las elecciones de 2000 las mujeres tendieron a ser ubicadas al final de la boleta de votación. (Archenti; Tula 2007) como se observa a continuación:

**Tabla 1. Número de Candidatas a Congresistas en las listas de los 10 principales partidos peruanos, según su lugar en la boleta partidaria. Elecciones Generales del 2000**

| Lugar en la Lista | Tamaño de lista=120 |       |       |       |        | Total Mujeres Candidatas |
|-------------------|---------------------|-------|-------|-------|--------|--------------------------|
|                   | 1-10                | 11-30 | 31-60 | 61-90 | 91-120 |                          |
| Nº de mujeres     | 18                  | 46    | 69    | 81    | 93     | 307                      |
| %                 | 5,8                 | 15    | 22,5  | 26,4  | 30,3   | 100                      |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de Villanueva Flores (2004).

Nota: Cuota de 25% sin mandato de posición.

## 6.3. Es indispensable un trato diferencial

Las acciones propuestas por el presente proyecto son indispensables, en el entendido de que “restricciones menos gravosas, la protección quedaría sin respaldo constitucional”.

La inoperatividad del marco legal existente, en virtud de restricciones menos gravosas, específicamente de la Ley Estatutaria 1475 del 2011, demuestra este punto. Esta Ley Estatutaria tomó medidas para incrementar la participación política de las mujeres en tres ejes fundamentales: (1) Incentivos financieros para los partidos o movimientos por el número de mujeres elegidas en cargos de corporaciones públicas, (2) destinación específica del 15% del presupuesto de los partidos a las actividades de sus centros de pensamiento, la realización de cursos de formación y capacitación política y electoral, y para la inclusión efectiva de jóvenes, mujeres y minorías étnicas en el proceso político y (3) la inclusión de un sistema de cuotas que obliga a los partidos y movimientos políticos a incluir un 30% de mujeres en sus listas a cargos colegiados. Aunque esta Ley Estatutaria representó cambios importantes en la situación de la representación política de las mujeres, también incluye limitaciones prácticas que le impiden cumplir su finalidad.

## 6.4. Ausencia de paridad, universalidad y alternancia en la conformación de las listas

La Ley 1475 adoptó un tímido mecanismo de asignación de cuota en listas para cargos de representación popular de la siguiente manera: “Las listas donde se elijan 5 o más curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta –exceptuando su resultado– deberán conformarse por mínimo un

30% de uno de los géneros.”<sup>12</sup> Aunque esta redacción representó un avance sustancial frente a la omisión legislativa del momento en la materia, esta se encuentra limitada por varios factores, entre otros:

a) **La exclusión de listas con menos de 5 candidatos.** Esta excepción limita la aplicabilidad de la ley en distintos territorios del país, adopta un criterio arbitrario que trae como consecuencia excluir gran porción del territorio, entre estos los que tienen índices más bajos de representación política de las mujeres;

b) **Exclusión de listas organizadas por medio de consulta.** Brinda una alternativa para evadir las disposiciones y evitar la representación final de mujeres, ya que permite que esta sea satisfecha en una consulta la cual no garantiza por sí misma el acceso a un cargo de representación popular;

c) **La omisión de incluir un mandato de posición.** El posicionamiento en las listas es determinante en la visibilidad de quienes aspiran a ser electos y por ende en la consecución de sus aspiraciones. La experiencia demuestra que, el 55% de las mujeres elegidas estaban en uno de los primeros 3 puestos de la lista. Según la redacción actual los partidos pueden posicionar los géneros que conforman una lista en cualquier lugar al interior de ella. Esto usualmente se traduce la ubicación de las mujeres en los últimos lugares y por consiguiente menor visibilidad y elección de mujeres;

d) **Cuota del 30%.** Establecer un porcentaje permanente de la cuota hace que la elección de mujeres sean mucho más bajas que el censo poblacional, y ha demostrado ser poco efectiva para aumentar la representatividad de las mujeres.

<sup>12</sup> Ley 1475. *Diario Oficial* número 48.130 del 14 de julio de 2011.

Según el principio de paridad, la representación debe ser numéricamente equivalente entre hombres y mujeres, lo que responde al censo poblacional; sin embargo, esta medida se ha asumido culturalmente como un mínimo y un máximo, generando que en todos los casos la representación sea inferior al 30%.

#### 6.5. Inexistencia de otras normas relacionadas que solucionen la problemática

##### a) La Ley Estatutaria 581 del año 2000

Esta ley, adopta como una acción afirmativa para asegurar la igualdad real de las mujeres en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del Poder Público. Sin embargo, esta limita su ámbito de aplicación a cargos de designación, no regula la participación política de las mujeres en cargos de elección popular ni acoge disposiciones relativas a la participación política de la mujer al interior de movimientos y partidos.

En Proyecto de ley número 130 de 2006, “*por medio de la cual se modifica la Ley 581 del 2000 que reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del Poder Público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Política Nacional y se dictan otras disposiciones*” buscaba actualizar y mejorar la participación de la mujer en los niveles decisorios de las Ramas del Poder Público, en los órganos que ellas forman parte y en los órganos autónomos e independientes, así como en otras entidades del Estado que pertenecen a los niveles internacional, nacional y departamental, regional, provincial, distrital y municipal.

Este proyecto de ley fue presentado por el Senador Carlos Eduardo Enríquez Maya y otros cuatro Senadores el 26 de septiembre de 2006. Sin embargo, el proyecto de ley no alcanzó ni siquiera a ser debatido en segundo debate y quedó archivado por tránsito de legislatura el 20 de junio de 2007. Dada la importancia y relevancia del mismo, dentro la propuesta de proyecto de ley presentada en este documento se realizan cuatro adicionales inspirados en el Proyecto de ley número 130 de 2006.

##### b) Ley 731 del 2002

Reguló la participación femenina en los distintos órganos de decisión a nivel territorial, entre ellos los Consejos Municipales de Desarrollo Rural y los Consejos Territoriales de Planeación. Su aplicación no tiene efectos prácticos en el alcance de la igualdad real en la representación política.

#### 6.6. Conclusión – constitucionalidad

De lo anteriormente expuesto es viable concluir que la población de mujeres debe ser considerada vulnerable a la luz de condiciones históricas, culturales, legales y materiales relacionadas con la representación política. Que dicha situación de vulnerabilidad comporta del deber para el Estado de promover medidas que garanticen la igualdad real.

Asimismo se determinó que las medidas contempladas en el presente proyecto de ley Estatutaria son indispensables dado que es posible obtener la finalidad constitucional con restricciones menos gravosas, así como adecuado al lograr efectivamente el cumplimiento de su fin.

#### 7. Marco de derecho comparado

La constante discriminación contra las mujeres, entendida como un problema mundial, motivó la aprobación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW, por su sigla en inglés) en 1979. Esta estableció en la agenda pública internacional la necesidad de elaboración de programas para promover y garantizar la participación equitativa de las mujeres en procesos de toma de decisiones. Basados en dos Conferencias, la primera en Nairobi 1985 y la segunda Beijing 1995, los estados miembros se comprometieron a la inclusión de la dimensión de género en los diferentes procesos políticos de decisión, con el fin de superar la desigualdad, situaciones de inequidad en competencia electoral y en la distribución de recursos y posiciones (IDEA, 2013).

Diferentes estrategias han sido adoptadas por gobiernos para asegurar una participación igualitaria de las mujeres en los organismos estatales tales como el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, a nivel local y nacional. Con el fin de adoptar efectivamente medidas que garanticen igualdad de acceso y plena participación en las estructuras del poder y en la adopción de decisiones (Zamora, 2010). En América Latina, las agendas gubernamentales han propuesto diferentes estrategias como planes de igualdad y equidad, oficinas en lo ejecutivo focalizadas para la equidad de género y la incorporación de acciones afirmativas en el sistema jurídico-legal, también denominadas cuotas de género que han demostrado un efecto positivo en el corto plazo. Estas han sido orientadas a corregir la desigualdad de oportunidades en el ámbito de la representación política. En el continente quince países, entre 1991 y 2013 adoptaron cuotas de género en las listas electorales legislativas plurinominales (Archenti, 2013).

No obstante, la rápida difusión de las leyes de cuotas en la región, el predominio de una cultura patriarcal ha obstaculizado el proceso. En la mayoría de países la norma de “cuotificación”, se limitó a efectuar solo recomendaciones a los partidos políticos para la inclusión de mujeres en las listas electorales, sin suficientes sanciones frente a su incumplimiento (Archenti, 2013). En muchos casos se dio cumplimiento a los porcentajes mínimos, ubicando así a las mujeres en los últimos lugares de las listas. A pesar de varias modificaciones a los programas de equidad en participación política, en algunos países se continúa dando una interpretación minimalista de la legislación de cuotas (IDEA, 2013).

Las dificultades encontradas en la implementación de las cuotas dieron lugar al debate sobre la paridad política de género en la región. Entiéndase, paridad expresada en la norma que obliga a los partidos políticos a incluir en las listas de candidatos el mismo número de hombres y mujeres, ordenados en forma secuencial y alternada (Zamora, 2010). El principio de paridad fue reafirmado en el Consenso de Quito en 2007 y tres años más tarde en el Consenso de Brasilia. De este modo se ha construido el consenso internacional respecto a la relevancia de los principios de paridad, alternancia y universalidad en el fortalecimiento de la democracia y la reformación de sistemas políticos y sociales más inclusivos. En América Latina, Bolivia (2009), Ecuador (2008), Costa Rica (2009), Panamá (2012) y Honduras (2012) han sido pioneros en la adopción y efectiva implementación de la paridad política para cargos públicos representativos nacionales. Así mismo Argenti-

na (2002), Venezuela (2008) y Nicaragua (2012) han adoptado normas paritarias en distritos subnacionales (Archenti, 2013).

### 7.1. Costa Rica

Desde la década de los noventa, Costa Rica ha sido pionero en el desarrollo de proyectos orientados hacia

la participación política de las mujeres, estableciendo normas jurídicas que exigen a los partidos políticos incorporar mujeres en las listas de candidatos y también a establecer legislación obligando a los partidos a la destinación de recursos para la capacitación de las mujeres.

|                  |   |
|------------------|---|
| <b>Estatutos</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– En 1990, el proyecto de Ley de la Igualdad Real de la Mujer fue aprobado por la Asamblea Legislativa. La Ley 7142 de promoción de la igualdad social de la mujer, contemplaba la protección de los derechos de las mujeres en diferentes ámbitos, incluyendo recomendaciones a los partidos para modificar sus reglas internas con el fin de garantizar participación efectiva de las mujeres (Archenti, 2013).</li> <li>– En el 2000, se implanta la inclusión de mujeres en las listas de candidatos a diputados, teniendo en cuenta la ubicación en puestos con posibilidad de resultar electas, bajo la Resolución del Tribunal Supremo de Elecciones 918-2000 (CEPAL, 2014).</li> <li>– La Resolución número 1543-E-2001 en 2001, decreta la incorporación de mecanismos que garanticen la cuota electoral en los estatutos partidarios (CEPAL, 2014).</li> <li>– En 2001 la Resolución número 1544-E-2001 promueve el nombramiento de mujeres en las listas de candidatos del Partido a los puestos de elección popular (CEPAL, 2014).</li> <li>– En 2005 la Resolución número 2096-E-2005 define la cuota electoral mínima como estrategia en favor de las mujeres para todos los cargos de elección popular (CEPAL, 2014).</li> <li>– En el año 2007, el Tribunal Supremo de elecciones plantea a la Asamblea Legislativa el sistema de paridad con el requisito de alternabilidad. Y en 2009, la Asamblea Legislativa aprobó un nuevo Código Electoral, Ley 8765, estableciendo el principio de Paridad de Género “en las estructuras internas de los partidos políticos, en elecciones populares y para la capacitación”. El nuevo Código Electoral de 2009, que incorpora el principio de paridad de género, establece que “La participación política de hombres y mujeres es un derecho humano reconocido en una sociedad democrática, representativa, participativa e inclusiva, al amparo de los principios de igualdad y no discriminación. La participación se regirá por el principio de paridad que implica que todas las delegaciones, las nóminas y los demás órganos pares estarán integrados por un cincuenta por ciento (50%) de mujeres y un cincuenta por ciento (50%) de hombres, y en delegaciones, nóminas u órganos impares la diferencia entre el total de hombres y mujeres no podrá ser superior a uno. Todas las nóminas de elección utilizarán el mecanismo de alternancia por sexo (mujer-hombre y hombre-mujer), de forma tal que dos personas del mismo sexo no puedan estar de forma consecutiva en la nómina” (Artículo 2) (Archenti, 2013).</li> </ul> |
| <b>Sanciones</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– En 2009, la nueva legislación bajo la Ley 8.765 del Código Electoral 2009, establece como sanción ante su incumplimiento la no inscripción de la nómina de candidaturas de los partidos políticos. De acuerdo con el artículo 148: “La Dirección General del Registro Electoral no inscribirá las nóminas de elección popular por provincia, cantón y distrito de los partidos políticos que incumplan la participación paritaria y alterna” (Zamora, 2010).</li> </ul>  |
| <b>Cuotas</b>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>– En 1996, a través de la reforma del código electoral, se incorpora la cuota mínima de género, con la Ley 7.653 que modifica la Ley 1.536 de 1952. Esta ley exige a los partidos políticos a incluir en sus estatutos los mecanismos necesarios para garantizar la participación de las mujeres en un porcentaje del 40% en la estructura partidaria, en las listas de los puestos de elección popular y en las delegaciones de las asambleas, cantonales, distritales y provinciales. Esta ley solo aplica para diputaciones, sindicaturas y regidurías (IDEA, 2013).</li> <li>– En el 2000, la Resolución del Tribunal Supremo de Elecciones 804-E-2000, aplica la cuota en las elecciones de regidurías y sindicaturas (CEPAL, 2014).</li> </ul>   |

El estudio realizado por el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, revela el éxito de la aplicación de la cuota en este país, en donde el porcentaje de mujeres en la asamblea legislativa alcanza el 38% solo a un año de la implementación a la reforma electoral. El incremento en las bancas ocupadas por mujeres desde 1997 con 15,8%, aumentando considerablemente en el 2003 con 35,1% hasta casi un 40% en el 2010, evidencia la efectividad de los principios de paridad, alternancia y universalidad en la participación política, organización y funcionamiento de los partidos políticos de Costa Rica (Archenti, 2013).

### 7.2. Panamá

El Índice de Equidad de Género 2012 posiciona a Panamá en los primeros lugares en materia de equidad de género. La Alianza de Mujeres, apoya la paridad como propuesta dirigida a equiparar la participación de mujeres en espacios de toma de decisión y políticos.



|                     |   |
|---------------------|---|
| <b>Estatutos</b>    | <p>– En 2007 bajo al texto único del Código Electoral de Gaceta Oficial con reformas, Leyes 17 y 27 se incorpora la cuota electoral a todos los cargos de elección popular exceptuando al Parlamento Centroamericano. El artículo 236 se refiere a las postulaciones de los partidos a todos los cargos de elección popular. Con un párrafo que especifica que “los partidos políticos garantizarán la postulación de las mujeres, con la aplicación efectiva de lo dispuesto en código respecto a las postulaciones”. Los partidos políticos fijaran en su reglamento interno los procedimientos para hacer efectiva dicha disposición, convocando la participación de sus integrantes, acogiendo y facilitando las candidaturas en cumplimiento de lo dispuesto en este artículo. En los casos en que la participación de las mujeres, de manera comprobada por la secretaria femenina del partido sea inferior al porcentaje establecida, los partidos políticos podrán postular a otros aspirantes a los respectivos cargos (CEPAL, 2014).</p> <p>– En el año 2012, la Asamblea Nacional aprueba el proyecto de paridad electoral, y bajo la Ley 54 se reforma el Código Electoral. En el artículo 239 se decreta que en las elecciones internas de los partidos políticos y hasta las primarias, las postulaciones se realizarán garantizando que como mínimo el cincuenta por ciento de las candidaturas sea para las mujeres. El nivel de aplicación es para los partidos políticos (CEPAL, 2014).</p> |
| <b>Financiación</b> | <p>– Bajo la Ley 54 de 2012, el financiamiento de los partidos políticos lo hará el Estado por medio del Tribunal Electoral. Previo a las elecciones se le entregará a los candidatos reconocidos por el Tribunal Electoral una suma inicial de cincuenta centésimos de balboa. Posterior, se le entregará un aporte fijo igualitario y una contribución en base a los votos (CEPAL, 2014).</p>   |
| <b>Cuotas</b>       | <p>– En 1997 se integró la cuota electoral con la Ley 22. Artículo 182-A.</p> <p>– En 2007, los partidos garantizan que como mínimo, el 30% de los candidatos aspirantes a cargos dentro del partido o a postulaciones a cargos de elección popular, sean mujeres (CEPAL, 2014).</p>  |

En las elecciones de 2014, aunque no se alcanzó el 50% de la cuota de paridad que exige el Código Penal, las votaciones dejaron 15 representantes, 10 alcaldesas y 13 diputadas, así como una vicepresidenta electa, evidenciando un mejoramiento de un 30% en participación y representación política.

### 7.3. Argentina

Varios proyectos de ley orientados a reemplazar el sistema de cuotas de género por un sistema paritario no han sido aprobados por el Congreso de la Nación. Sin embargo, Argentina cuenta con un sistema federal, en donde cada uno de los distritos se rigen por diferentes sistemas electorales. A partir del 2000, tres provincias han sancionado leyes paritarias para las listas electorales de los candidatos a sus legislaturas. La paridad de género electoral en Argentina existe a nivel subnacional y en algunos distritos (Archenti, 2013).

|                  |   |
|------------------|---|
| <b>Estatutos</b> | <p>– En 1994, la provincia de Córdoba fue la primera en sancionar una ley de cuotas. La Ley 8365 de 1994, en el artículo 2° afirma que el respeto por las proporciones de género establecidas deben garantizar una posibilidad igualitaria de resultar electos (Archenti, 2013).</p> <p>– En 2000, la ley de cuotas fue revocada y reemplazada por la “Ley de participación equivalente de géneros” Ley 8.901 de 2000 que establece “la paridad para cargos representativos en órganos colegiados ejecutivos, deliberativos, control, selección, profesionales o disciplinarios previstos en las Constitución de la provincia o en sus respectivas leyes de creación o estatutos.” La ley es para cargos provinciales, municipales y comunales (CEPAL, 2014).</p> <p>– La Provincia de Río Negro, también establece el principio de paridad bajo la Ley 3.717 de 2002, que promueve “el principio de participación equivalente de géneros para la conformación de las listas de candidatos a cargos electivos en cuerpos colegiados” (Archenti, 2013:323).</p> <p>– Bajo la Ley 6.509 de 2000, en la provincia de Santiago del Estero la normativa establece que las listas de candidatos a cargos electivos se integren con mujeres en una proporción del cincuenta por ciento de modo tal que “cualquiera que fuere el resultado electoral accedan a cargos manteniendo la proporción asignada” (Archenti, 2013:326). En Santiago del Estéreo, con un sistema de representación proporcional, tomando la provincia como distrito único y con listas cerradas y bloqueadas las mujeres ha llegado a ocupar el 50% de las bancas.</p> |
| <b>Sanciones</b> | <p>– La Ley 8.901 de 2000 obliga a respetar la representación paritaria de ambos géneros en todas las listas de candidatos para cubrir cargos públicos electivos en órganos colegiados. La Justicia Electoral y las Juntas Electorales que fiscalicen los procesos electivos deberán desestimar la oficialización de las listas que no cumplan con los requerimientos legales (artículo 4°). En caso de incumplir con la norma, las mismas Juntas Electorales, o la Justicia, podrá disponer del ordenamiento definitivo de la lista para adecuarlo según las normas (Archenti, 2013).</p>  |
| <b>Cuotas</b>    | <p>– En 1994, la Ley de Cuotas 8365 de 1994 establecía que las listas de candidatos a diputados provinciales y convencionales no podían tener más de un 70% de candidatos de un mismo género (CEPAL, 2014).</p> <p>– A nivel nacional, Argentina mantiene el 30% como porcentaje mínimo de mujeres en los cargos a elegir y en proporciones con posibilidades de resultar electas, bajo la Ley Nacional de Cupo 24.012. Modificatoria artículo 60 del Código Nacional Electoral en 1991. En el año 1994, se modifica la Constitución Política con el artículo 37, “la igualdad real de oportunidades entre hombres y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación del régimen de partidos y el régimen electoral” (Archenti, 2013: 330).</p>  |

Con los resultados de las elecciones de 2011, se evidencia cómo a pesar de que la legislación electoral, a través de la paridad, mejoró la participación política de las mujeres, la forma como los partidos y alianzas diseñan sus listas y la estructura electoral todavía actúan como obstáculos para su acceso pleno.

## 7.4. Bolivia

|                   |   |
|-------------------|---|
| <b>Estatutos</b>  | <p>– En 1997, bajo la Ley 1.779, Ley de Reformas y Complementaciones al Régimen Electoral 1997, se establece una cuota del 30% para el parlamento, cargos de representación ciudadana, concejales municipales y dirección partidaria. En las listas postuladas a la Corte Electoral de candidatos como mínimo uno de cada cuatro candidatos por departamento deberá ser mujer (IDEA, 2013).</p> <p>– La Ley 1983, Ley de Partidos los Partidos Políticos de la Corte Nacional Electoral en 1999, establece como obligación la inclusión de 30% de mujeres en todos los niveles de dirección interna de los partidos, al igual que en las candidaturas de representación ciudadana (CEPAL, 2014).</p> <p>– Bajo la nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, se establece que “La participación será equitativa y en igualdad de condiciones para hombre y mujeres” (artículo 26). En la elección de asambleístas se garantizará la igual participación de hombres y mujeres” (artículo 147).</p> <p>– En el 2009 se circunscribieron la paridad y la alternancia bajo la Ley 4.021. Estableciendo que la participación ciudadana debe ser en igualdad de condiciones para ambos géneros. Para las elecciones de ese año, se obliga a las listas de candidaturas del senado, diputados, titulares y suplentes, consejeros y asambleístas departamentales y municipales a respetar la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres. En el caso de las diputaciones uninominales la alternancia se aplica en titulares y suplentes en cada circunscripción (IDEA, 2013).</p> <p>– La Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional (2010) establece en el artículo 19. III que la Asamblea Legislativa Plurinacional, por voto de dos tercios de sus miembros presentes, realizará la preselección de veintiocho postulantes, de los cuales la mitad serán mujeres, y remitirá la nómina de precalificados al Órgano Electoral Plurinacional.</p> <p>– En el 2012 se establece el principio de equivalencia, con la Ley 18 que “promueve la equidad de género e igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres para el ejercicio de sus derechos individuales y colectivos” (artículo 24) (CEPAL, 2014).</p> |
| <b>Sancciones</b> | <p>– Aquellas listas que no cumplan con los requerimientos estipulados en la Ley 1779, no serán aceptadas por la Corte Nacional Electoral. En ese caso la alianza o partido tendrá 24 horas para enmendarlo (CEPAL, 2014).</p> <p>– En el artículo 91 de la Ley 18, se considera como falta muy grave “el incumplimiento de la obligación de verificar y garantizar los principios de igualdad, paridad y alternancia entre hombres y mujeres, en las listas de candidatas y candidatos en todas las etapas del proceso electoral”. La sanción disciplinaria constituye la pérdida de función o destitución (CEPAL, 2014).</p>  |
| <b>Cuotas</b>     | <p>– La Ley 1.779, ley de reformas y complementaciones al Régimen Electoral 1997, establece una cuota del 30%.</p> <p>– Ley 2771 establece paridad electoral en las agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas.</p> <p>– Ley 18 del órgano electoral plurinacional establece paridad y alternancia electoral en todas las autoridades y representantes del Estado, en la dirección interna de partidos o alianzas políticas, en la elección, nominación y designación de candidaturas, autoridades y representantes de las naciones y pueblos indígenas mediante sus procedimientos propios (CEPAL, 2014).</p>   |

## 8. Bibliografía

Archenti, N. 2014. El proceso hacia la paridad en Latin América. Argentina y Costa Rica, experiencias comparadas. Tribunal Supremo de Elecciones. N°17, Enero-Junio, 2014, 303-332.

CEPAL, 2014. Leyes de cuotas. Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. [Online] Disponible en: <<http://www.cepal.org/cgi-bin/>> [Consultado 25 de agosto 2015].

*El Espectador*. 2013. Mujeres Marginadas en el poder. [Online] Disponible en: <<http://www.elespectador.com/noticias/actualidad/vivir/mujeres-marginadas-el-poder-articulo-395270>> [Consultado 1° septiembre 2015].

Guzmán, D. y Prieto, S. 2013. Participación política de las mujeres y partidos. Posibilidades a partir de la Reforma Política de 2011. Centro de estudios de Derecho, Justicia y Sociedad. DeJusticia, Documento N° 14, 7-55.

Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral. 2013. La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político de América Latina. Los casos de Ecuador Bolivia y Costa Rica. Lima: IDEA, 2013.

Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral. 2013. DEL DICHO AL HECHO: Manual de Buenas Prácticas para la Participación de Mujeres en los Partidos Políticos Latinoamericanos Lima: IDEA, 2018.

LEÓN, M, y otros. La mujer y el desarrollo en Colombia. Ed. Presencia, Bogotá, 1977, pp. 52.

Observatorio de Asuntos de Género. 2011. Alta Consejería Presidencial Para la equidad de la Mujer. Boletín 13. [Online] Disponible en: <[http://www.equidadmujer.gov.co/oag/Documents/oag\\_boletin-13.pdf](http://www.equidadmujer.gov.co/oag/Documents/oag_boletin-13.pdf)> [Consultado 1° septiembre 2015].

Registraduría Nacional. 2015. La mujer y su participación en la política colombiana. [Online] Disponible en: <<http://www.registraduria.gov.co/La-mujer-y-su-participacion-en-la.html>> [Consultado 1° septiembre 2015].

Sánchez, A. 1992. Factores de marginación de la mujer en el área circuncaribe. Aproximación a un problema estructural. Revista Complutense de Historia de América, N°18, 281-304.

Tula, M. I., & Archenti, N. (Junio de 2007). Cuotas de género y tipo de lista en América Latina.

Universidad de Buenos Aires/FLACSO 2007. Cuotas de género y tipo de lista en América Latina. Néldia Archenti; María Inés Tula.

Zamora, E.M. 2010. El principio de paridad de género en el nuevo Código Electoral. Tribunal Supremo de Elecciones. N° 9, Primer Semestre, 2010, 1-26.

### Proposición

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicito a la Plenaria del Senado de la República dar segundo debate al Proyecto de Ley Estatutaria número 31 de 2016, *por medio de la cual se regulan los principios de paridad, alternancia y universalidad contemplados en la Constitución Política y se modifican la Ley Estatutaria 1475 de 2011 y la Ley 130 de 1994 para la consecución efectiva de la igualdad real en la representación política de las mujeres*, según el texto aprobado en primer debate.

Cordialmente,

  
DORIS CLEMENCIA VEGA  
Senadora de la República  
Ponente

De conformidad con el inciso 2° del artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza la publicación del presente informe.

Presidente,  
  
CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE

Secretario,  
  
GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL

### TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 31 DE 2016 SENADO

*por medio de la cual se regulan de los principios de paridad, alternancia y universalidad contemplados en la Constitución Política, para la consecución efectiva de la igualdad real de las mujeres en la representación política y en cargos directivos en las ramas y órganos del poder público y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República

DECRETA:

**Artículo 1°.** *Objeto.* La presente Ley Estatutaria tiene por objeto desarrollar los principios de paridad, alternancia y universalidad contemplados en la Constitución Política, así como la adopción de medidas complementarias para la consecución efectiva de la igualdad real en la representación política de las mujeres en cargos de las Ramas del Poder Público, los órganos que

las integran, los órganos autónomos e independientes, y los partidos políticos.

### TÍTULO I

#### PARIDAD, ALTERNANCIA Y UNIVERSALIDAD EN LAS REGLAS DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS

**Artículo 2°.** Modifíquese el inciso 1° y adiciónese un párrafo transitorio al artículo 28 de la Ley 1475 del 2011, el cual quedará redactado de la siguiente manera:

**Artículo 28. Inscripción de candidatos.** *Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica podrán inscribir candidatos a cargos y corporaciones de elección popular previa verificación del cumplimiento de las calidades y requisitos de sus candidatos, así como de que no se encuentran incursos en causales de inhabilidad o incompatibilidad. Dichos candidatos deberán ser escogidos mediante procedimientos democráticos, de conformidad con sus estatutos. Todas las circunscripciones y listas para corporaciones de elección popular y las que se sometan a consulta se conformarán de manera paritaria e intercalada entre géneros.*

*Los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica podrán inscribir candidatos y listas para toda clase de cargos y corporaciones de elección popular, excepto para la elección de congresistas por las circunscripciones especiales de minorías étnicas.*

*Los candidatos de los grupos significativos de ciudadanos serán inscritos por un comité integrado por tres (3) ciudadanos, el cual deberá registrarse ante la correspondiente autoridad electoral cuando menos un (1) mes antes de la fecha de cierre de la respectiva inscripción y, en todo caso, antes del inicio de la recolección de firmas de apoyo a la candidatura o lista. Los nombres de los integrantes del Comité, así como la de los candidatos que postulen, deberán figurar en el formulario de recolección de las firmas de apoyo. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que decidan promover el voto en blanco y los comités independientes que se organicen para el efecto, deberán inscribirse ante la autoridad electoral competente para recibir la inscripción de candidatos, de listas o de la correspondiente iniciativa en los mecanismos de participación ciudadana. A dichos promotores se les reconocerán, en lo que fuere pertinente, los derechos y garantías que la ley establece para las demás campañas electorales, incluida la reposición de gastos de campaña, hasta el monto que previamente haya fijado el Consejo Nacional Electoral.*

**Parágrafo transitorio.** *Desde el año 2018, todas las circunscripciones y listas para corporaciones de elección popular y las que se sometan a consulta, deberán estar conformadas como mínimo en un 30% por candidatos de cada género y desde el año 2022 como mínimo un 40% por candidatos de cada género de manera intercalada. A partir de 2026, todas las circunscripciones y listas para corporaciones públicas y las que se sometan a consulta se conformarán de manera paritaria e intercalada entre géneros.*

*Hasta las elecciones del año 2023 las listas de 5 o menos candidatos incluirán por lo menos una mujer. A partir de las elecciones de 2026 las listas de cuatro*

(4) y cinco (5) candidatos incluirán por lo menos dos mujeres.

**Artículo 3°.** Adiciónese un párrafo al artículo 4 de la Ley 1475 de 2011.

**Parágrafo 2°.** *Los estatutos de los partidos o movimientos políticos deberán garantizar la progresividad de aplicación de los principios de paridad, universalidad y alternancia establecidos en esta Ley en sus órganos colegiados de dirección, gobierno, administración y control en los niveles nacional, departamental y municipal.*

**Artículo 4°.** Modifíquese el inciso final del artículo 18 de la Ley 1475 de 2011, el cual quedará redactado de la siguiente manera:

*Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica están obligados a debatir y a aprobar democráticamente sus presupuestos, garantizando dentro de su contenido el cumplimiento progresivo de los principios de paridad, alternancia y universalidad establecidos en la presente ley, y a ofrecer completa información pública sobre las decisiones adoptadas en esta materia, de conformidad con la reglamentación que expida el Consejo Nacional Electoral.*

**Artículo 5°.** Adiciónese un artículo a la Ley 1475 de 2011 el cual quedará así:

**Artículo 54a. Promoción de la participación de mujeres en la conformación de listas y la organización de partidos y movimientos.** *El Ministerio del Interior en coordinación con las entidades territoriales implementará un programa pedagógico orientado a garantizar el cumplimiento de las disposiciones de la presente ley al interior de los partidos y movimientos políticos y a promover la participación y formación política de las mujeres, jóvenes y minorías étnicas.*

**Artículo 6°.** Adiciónese un numeral al artículo 10 de la Ley 1475 del 2011, el cual quedará redactado de la siguiente manera:

**Artículo 10. Faltas.** *Constituyen faltas sancionables las siguientes acciones u omisiones imputables a los directivos de los partidos y movimientos políticos:*

*10. Incumplir las disposiciones que regulan la aplicación de los principios de paridad, alternancia y universalidad contempladas en la presente ley.*

**Artículo 7°.** Modifíquese el numeral 6 del artículo 12 de la Ley 1475 del 2011 y adiciónese un párrafo, así:

*6. Cuando se trate de condenas ejecutoriadas en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico o de delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad o contra la administración pública, el partido o movimiento que inscribió al condenado no podrá presentar candidato para la siguiente elección en la misma circunscripción. Si faltaren menos de 18 meses para la siguiente elección no podrá presentar terna, caso en el cual el nominador podrá libremente designar el reemplazo.*

(...)

**Parágrafo 3°.** *Las sanciones contenidas en los numerales 1, 2, 3, 4 y 5 del presente artículo también se*

*aplicarán para las faltas a que se refiere el numeral 10 del artículo 10 de esta ley.*

## TÍTULO II

### PARIDAD Y UNIVERSALIDAD EN LAS RAMAS Y ÓRGANOS DEL PODER PÚBLICO

**Artículo 8°.** El artículo 1° de la Ley 581 de 2000 quedará así:

**Artículo 1°. Finalidad.** *La presente ley crea los mecanismos para que las autoridades, en cumplimiento de los mandatos constitucionales, le den a la mujer la adecuada y efectiva participación a que tiene derecho en todos los cargos de las Ramas del Poder Público, las entidades que las integran, los órganos autónomos e independientes, y además promuevan esa participación en las instancias de decisión de la sociedad civil.*

**Parágrafo.** *Los mecanismos que trata la presente ley serán aplicables en todos los niveles territoriales.*

**Artículo 9°.** El artículo 2° de la Ley 581 de 2000 quedará así:

**Artículo 2°. Concepto de máximo nivel decisorio.** *Para los efectos de esta ley, entiéndase como “máximo nivel decisorio”, el que corresponde a quienes ejercen los cargos de mayor jerarquía en las entidades de las Ramas del Poder Público, los órganos que las integran y los órganos autónomos e independientes.*

**Artículo 10°.** El artículo 3° de la Ley 581 de 2000 quedará así:

**Artículo 3°. Concepto de otros niveles decisorios.** *Entiéndase para los efectos de esta ley, por “otros niveles decisorios” los que correspondan a cargos de las Ramas del Poder Público, las entidades que las integran y los órganos autónomos e independientes, que sean de libre nombramiento y remoción, del personal administrativo, diferentes a los contemplados en el artículo anterior, y que tengan atribuciones de dirección y mando en formulación, planeación, coordinación, ejecución y control de las acciones y políticas del Estado, en los niveles internacional, nacional, departamental, regional, provincial, distrital y municipal.*

**Artículo 11.** Adiciónese dos párrafos al artículo 4° de la Ley 581 de 2000, el cual quedará redactado de la siguiente manera.

**Artículo 4°. Participación efectiva de la mujer.** *Los cargos de máximo nivel decisorio y otros cargos de niveles decisorios definidos en los artículos 2° y 3° de la presente ley estarán conformados de forma paritaria entre géneros. La participación adecuada de la mujer en los niveles del poder público se garantizará por parte de las autoridades nominadoras.*

**Parágrafo 1°.** *El incumplimiento de lo ordenado en este artículo constituye causal de mala conducta, que será sancionada con suspensión hasta de treinta (30) días en el ejercicio del cargo, y con la destitución del mismo en caso de persistir en la conducta, de conformidad con el régimen disciplinario vigente.*

**Parágrafo Transitorio.** *Desde el año 2022 todos los cargos de máximo nivel decisorio y otros cargos de niveles decisorio estarán conformados como mínimo en un 40% por mujeres. A partir del año 2026 todos los cargos de máximo nivel decisorio y otros cargos se conformarán de forma paritaria entre géneros.*



*Sin perjuicio de lo anterior, la paridad se podrá alcanzar de forma anticipada a las fechas señaladas en el inciso anterior siempre y cuando existan vacantes disponibles.*

**Artículo 12.** Adiciónese un párrafo al artículo 6° de la Ley 581 de 2000, el cual quedará redactado de la siguiente manera:

**Artículo 6°. Nominación por sistema de ternas y listas.** *Para el nombramiento en los cargos que deban proveerse por el sistema de ternas, se deberá incluir, en su integración, por lo menos a una mujer.*

*Cuando varias entidades concurren a la conformación de una terna, deberán en cada elección tener de forma alternada a una mujer. Las entidades postulantes determinarán entre ellas el orden de la alternancia.*

*Para la designación en los cargos que deban proveerse por el sistema de listas, la o las entidades que las elaboren deberán incluir hombres y mujeres en igual proporción.*

**Parágrafo.** *Los procesos de convocatoria a los que se refiere este artículo estarán diseñados para asegurar el cumplimiento progresivo de los principios de paridad, alternancia y universalidad en la participación de las mujeres dentro de las listas.*

**Artículo 13.** Adiciónese un párrafo al artículo 12 de la Ley 581 de 2000, el cual quedará redactado de la siguiente manera:

**Parágrafo.** *El incumplimiento de lo ordenado en este artículo constituye causal de mala conducta.*

**Artículo 14. Vigencia y derogatoria.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las demás disposiciones que le sean contrarias.

**En los anteriores términos fue aprobado Proyecto de ley número 31 de 2016 Senado, por medio de la cual se regulan de los principios de paridad, alternancia y universalidad contemplados en la constitución política, para la consecución efectiva de la igualdad real de las mujeres en la representación política y en cargos directivos en las ramas y órganos del Poder Público y se dictan otras disposiciones, como consta en la sesión del día 8 de noviembre de 2016, Acta número 18.**

**PONENTE:**

  
**DORIS CLEMENCIA VEGA QUIROZ**  
 H. Senadora de la República

Presidente,

  
**S. CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE**

Secretario General,

  
**GUILLERMO LEON GIRALDO GIL**

**CONTENIDO**

Gaceta número 1036 - martes 22 de noviembre de 2016

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

**PONENCIAS**

**Págs.**

|  |    |
|--|----|
| Informe de ponencia texto propuesto para primer debate al Proyecto de ley número 126 de 2016 Senado, 115 de 2015 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas de protección al adulto mayor en Colombia, se modifican las Leyes 1251 de 2008, 1315 de 2009 y 599 de 2000, se penaliza el maltrato intrafamiliar por abandono y se dictan otras disposiciones.....  | 1  |
| Informe de ponencia texto propuesto para primer debate al proyecto de ley número 170 de 2016 Senado, por la cual se establecen normas sobre servicio exterior y se dictan otras disposiciones.....   | 14 |
| Ponencia texto aprobado para segundo debate al Proyecto de ley estatutaria número 31 de 2016 Senado, por medio de la cual se regulan los principios de paridad, alternancia y universalidad contemplados en la Constitución Política, para la consecución efectiva de la igualdad real de las mujeres en la representación política y en cargos directivos en las ramas y órganos del Poder Público y se dictan otras disposiciones..... | 19 |