



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - N° 1616

Bogotá, D. C., jueves, 11 de noviembre de 2021

EDICIÓN DE 23 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

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 352 DE 2021 CÁMARA

por medio de la cual se establecen medidas para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en la vida política y se dictan otras disposiciones.

En Colombia hemos avanzado en la superación de las brechas de igualdad de género, sin embargo, los nuevos escenarios de participación de la mujer han permitido visibilizar conductas violentas específicas con ocasión al género, una de ellas, corresponde a la llamada *violencia política contra la mujer*.

En nuestro país, alrededor del 64% de las mujeres que ostentan cargos de elección popular, han sufrido conductas relacionadas a la violencia política (NIMD)¹, siendo el acto de violencia más común la restricción en el uso de la palabra (23.8%), seguido de la ocultación de recursos financieros o administrativos durante la gestión (22.31%).

Así, con el ánimo de fortalecer la democracia colombiana, mediante el establecimiento de garantías en favor de las mujeres que incursionan a la vida política, se presenta la iniciativa de proyecto de ley que adopta las propuestas de la ley modelo "Ley Modelo Interamericana Para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política", propuesta por el Comité de Expertas (CEVI) del Mecanismo de Seguimiento a la Aplicación de la Convención de Belém do Pará (MESECVI).

Con esta iniciativa se pretende abordar la violencia política contra la mujer en la vida política, como un fenómeno real y específico, diferente de las diversas manifestaciones de violencia contra la mujer reconocidas en el ordenamiento jurídico vigente.

La exposición de motivos que fundamenta la presente iniciativa estará estructurada de la siguiente manera:

1. Antecedentes Legislativos
2. Fundamentos Constitucionales y Legales
3. Objeto y Justificación de la iniciativa.
4. Proposición
5. Articulado

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.

El proyecto de ley tiene como antecedente legislativo la iniciativa N° 050 de 2020 Cámara "Por medio de la cual se establecen medidas para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en la vida política y se dictan otras disposiciones", de autoría de las Honorables Senadoras Nadya Georgette Blel Scaf, Esperanza Andrade de Osso, Nora María García Burgos, Myriam Alicia Paredes Aguirre, Soledad Tamayo Tamayo y las Honorables Representantes Adriana Magali Matiz Vargas, Diela Liliana Benavides Solarte, María Cristina Soto De Gómez y Nidia Marcela Osorio Salgado, radicado el día 20 de julio de 2020 y publicado en la Gaceta del Congreso número 646 de 2020, el cual fue aprobado en primer debate y archivado por vencimiento de términos.

Durante el trámite de esta iniciativa se adelantó audiencia pública en la Comisión Primera Constitucional el día 09 de octubre de 2020, de la cual se obtuvieron aportes significativos que hoy hacen parte integral de esta nueva propuesta de iniciativa, entre ellos destacamos:

- **Dra. RAQUEL V. MUNT - Directora Ejecutiva de la Women's Democracy Network, WDN Argentina:** Señaló que Argentina no tiene una ley específica de violencia política, no obstante, cuenta con una ley macro de protección integral para erradicar la violencia contra la mujer en todos los ámbitos, precisando que en 2019 se añadió la modalidad de la violencia política. Así mismo expuso que en Argentina 8 de cada 10 legisladoras han sufrido violencia durante su carrera y el 50% tiene que ver con violencia psicológica asociada a amenazas y presiones en ejercicio de sus funciones, indicando que lo que se busca con ello es desalentar la participación política de las mujeres, lo cual atenta contra la democracia. Adicionalmente manifestó que el 90% de las militantes, es decir mujeres que recién se están enlistando e iniciando su carrera política, han sufrido algún tipo de violencia en su trayectoria, y que el 60% de los episodios de violencia política que sufren las mujeres es en internet a través de las redes sociales. Finalmente señaló que este proyecto es muy importante y hace foco en los protocolos, determinando autoridades específicas con roles puntuales, además del tema de las sanciones.
- **Dra. CLAUDIA DE ÁVILA - Diputada Propietaria al Parlamento Centroamericano Partido Arena:** Preciso que la violencia política no solo afecta a las mujeres sino también a todo el entorno familiar. De otra parte, manifestó que introdujo en el Parlamento Centroamericano la creación de una normativa regional para prevenir, sancionar y erradicar la violencia política en contra de la mujer, la cual ya tuvo un dictamen favorable y se espera llegue a todas las regiones, a todos los

¹ Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD)- Encuesta de percepción Mujeres Electas 2012- 2015 entre el 13 de mayo y el 15 de julio de 2016.

<p>congresos y a todas las asambleas. Finalmente indicó que la violencia política contra las mujeres, es lo que hace que en muchas ocasiones den un paso al costado y desistan de seguir incursionado en la política, de ahí la necesidad que Colombia adopte esta ley y que sea una realidad, haciendo de la política un camino más digno para todas las mujeres.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dra. ADRIANA M. FAVELA HERRERA - Consejera del Instituto Nacional Electoral de México, INE, y presidenta de la Asociación de Magistradas Electorales de las Américas, AMEA: Manifestó que el proyecto es un avance muy importante para Colombia, quien se sumaría a los demás países de Latinoamérica que ya están legislando sobre este tema tan fundamental para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en la vida política. De otra parte, señaló que México ya tiene una ley que trata de prevenir y erradicar este gran flagelo, la cual fue publicada en el diario oficial de la federación el 13 de abril de 2020, y que tiene varias aristas, entre ellas: <ul style="list-style-type: none"> ○ Un concepto de lo que debe entenderse por violencia política contra las mujeres con razón de género. ○ Un ámbito de protección, el cual está a cargo de las autoridades electorales. ○ Un catálogo de conductas que generan la violencia política, las cuales son aproximadamente 25, que han sido consolidadas de casos reales vividos por mujeres mexicanas. ○ Unas medidas cautelares, que permiten a las autoridades adoptar correctivos urgentes para frenar estos casos de violencia. ○ Así mismo cuentan con medidas de protección, de reparación y sanciones a imponerse. <p>Finalmente, precisó que el proyecto de ley No 050 de 2020, tiene elementos que son muy similares a los adoptados en México, y que es una iniciativa de avanzada, que permitirá marcar una pauta para que Colombia avance en este tema, sin embargo, señaló que no será un camino fácil, de ahí la necesidad de crear una sinergia entre las legisladoras para poder tener éxito.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dra. KATIA URIONA GAMARRA - Consultora Internacional, Expresidenta del Tribunal Supremo Electoral de Bolivia: Indicó que es necesario e imprescindible crear un marco jurídico que contribuya a la superación de las brechas respecto de la participación política de las mujeres, expresada en la problemática de la violencia por razón de género. Adicionalmente señaló que la violencia política es vulneratoria de los derechos humanos y que por ello hoy Colombia enfrenta el imprescindible desafío de avanzar en la protección de los derechos políticos electorales de las mujeres. Así mismo manifestó que en Bolivia existe la ley específica contra la violencia y el acoso político, la ley de régimen electoral y la ley de organizaciones políticas, las cuales reconocen el acoso y la violencia política como un delito electoral. • CAROLINA MOSQUERA – Delegada de Sisma Mujer: Señaló que la violencia contra las mujeres 	<p>en política, vulnera su derecho humano de vivir una vida libre de violencia, así como el derecho a la participación y sus derechos políticos, además tiene un efecto atomizante sobre el colectivo de mujeres, al operar como un mecanismo de control para desincentivar su participación en política en especial de las mujeres jóvenes. De otra parte, indicó que el proyecto de ley avanza en proponer medidas para la prevención y la erradicación de esta violencia, lo cual opera y tiene un efecto muy positivo, para enfrentar la su representación de las mujeres en la política y para incrementar y normalizar la presencia de este género en los espacios de poder. Adicionalmente manifestó que este proyecto apunta al cumplimiento de la obligación constitucional de la paridad, por cuanto esta no se mide solamente por el número de mujeres que ocupan el espacio público y político, sino también considera la existencia de determinadas condiciones igualitarias para la realización efectiva de los derechos políticos, en esa dirección la erradicación de la violencia política contra las mujeres se configura como una condición para la paridad. Finalmente sugirió frente al contenido de la iniciativa lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Se debe contemplar como otra manifestación de la violencia los señalamientos o las estigmatizaciones por parte de contrincantes políticos o los seguidores del contrincante político, si estos hechos derivan de una discriminación por el hecho de ser mujer. ○ Con relación con las medidas de prevención, propuso adicionar el fortalecimiento de las redes de mujeres políticas, el reconocimiento y respaldo público en medios de comunicación y redes sociales por canales institucionales sobre las agendas de trabajo que realizan las mujeres en política y la formación continua para mujeres en política fortaleciendo sus liderazgos. ○ Frente a la recopilación de información estadística, precisó que los indicadores que se recopilen deben hacer parte de la batería de indicadores que maneja el Sistema Integrado de Información sobre Violencias de Género. <ul style="list-style-type: none"> • Dra. IDAYRIS YOLIMA CARRILLO PÉREZ – Experta electoral y consultora internacional, Expresidenta del Consejo Nacional Electoral, CNE, y de la Asociación de Magistradas Electorales de las Américas, AMEA: Manifestó que si bien la ley 1257 de 2008 establece normas de sensibilización, prevención y sanción de todas las formas de violencia y discriminación contra las mujeres, eso podría ser suficiente pero no, la historia demuestra que no es así, que las normas de protección de derechos de las mujeres deben ser específicas para no dejar que el operador jurídico tenga ningún margen que le permita apartarse de una decisión que tiene que ser eficaz. Respecto a la iniciativa señaló que es necesario hacer acuerdos políticos, por cuanto la violencia no es un asunto de mujeres, sino un asunto de hombres y de mujeres que entienden que la igualdad, la equidad y la no discriminación son mandatos constitucionales y no el querer de una congresista. Respecto al contenido de la iniciativa indicó que si bien el proyecto establece una modificación de la ley 734 de 2002 esta fue derogada por ley 1952 del 2019, de manera que habría
<p>que reformar ambas normas, adicionalmente propuso la creación de un observatorio de violencia política contra las mujeres donde participe el sector público y el sector privado.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dra. NATHALI RÁTIVA MARTÍNEZ – Especialista en participación y representación política de las mujeres del Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria- Colombia: Señaló que en los últimos años desde el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria han venido realizando una serie de informes con el propósito de medir y caracterizar el fenómeno de la violencia contra las mujeres en política, encontrando que hoy en Colombia 6,8 de cada 10 mujeres son víctimas de este tipo de violencia, siendo las manifestaciones más recurrentes las de tipo psicológico y las de tipo simbólico, violencia que sin duda afecta la consolidación de la democracia en el país, en la medida en que impide el goce efectivo de los derechos electorales y políticos de las mujeres colombianas y a su vez limita la inclusión de sus necesidades, de sus intereses y de sus propuestas en la agenda política actual. Adicionalmente manifestó que en los últimos años y gracias a la aprobación de la ley de cuotas, las mujeres han venido ocupando más cargos de elección popular, su presencia en escenarios altamente masculinizados ha puesto en evidencia aún más las múltiples agresiones de las que son víctimas y que tienen como único propósito limitar, obstruir, dificultar y menoscabar o anular el derecho a la participación política y electoral de las mujeres, por esta razón es fundamental la implementación de medidas específicas para prevenir, mitigar y sancionar este fenómeno sistemático que afecta a las mujeres políticas en toda su diversidad sin importar su ideología política. Finalmente precisó que la violencia contra las mujeres en política es una consecuencia no deseada de la participación política y es el reflejo de esas reacciones y de esas resistencias de aquellos que se niegan a redistribuir el poder, por eso es necesario tomar medidas contundentes que les permitan a las mujeres ejercer sus derechos políticos y electorales libres de violencia. • ALEXANDRA QUINTERO – Delegada de la Secretaría Distrital de la Mujer: Manifestó que para la Secretaría es muy importante el trámite de iniciativas de este tipo, que promueven el empoderamiento y la participación efectiva de las mujeres en política, creando herramientas que permitan avanzar en la eliminación de las violencias. Adicionalmente indicó que el fundamento jurídico del articulado y las medidas que desarrolla, están acordes con el marco internacional y el marco nacional que buscan materializar la igualdad entre hombres y mujeres en los ámbitos públicos y políticos. • ALEJANDRA BARRIOS – MOE: Señaló que la violencia política no es un tema solamente del Congreso de la República es un tema público, como quiera que en el primer semestre de 2020 ya se han registrado 57 hechos de violencia física contra las mujeres que hacen política desde los liderazgos sociales, políticos y comunales, así mismo advirtió, que desde el 2016 hasta ahora, 	<p>estos hechos se ha venido incrementando cada año, pasando de 17 casos reportados en el 2016 a 57, de ahí la necesidad de que el proyecto hable de los diferentes escenarios de participación de la mujer.</p> <ul style="list-style-type: none"> • LUISA PEÑA – MOE: Advirtió que es importante incluir en el articulado medidas cautelares que permitan tener una restitución de derechos, incluso aunque dentro del proceso no se hayan impuesto las sanciones específicas, ello con el fin de evitar un perjuicio mayor y hacer cesar el daño. De otra parte, indicó que es necesaria la inclusión de las organizaciones sociales porque el ejercicio de la vida política no está solo en lo electoral. • Dra DORIS MÉNDEZ – Magistrada CNE: Señaló que no basta sólo con una regulación que promueva una cuota de género para lograr la inclusión real de las mujeres en los escenarios del poder político, se necesita de la implementación de nuevas medidas que combatan la violencia contra las mujeres, ello por cuanto la igualdad no se mide sólo por el número de curules que ocupan, sino por el grado de libertad para ejercer la política sin violencia, sin discriminación y sin estereotipos, adicionalmente precisó que la violencia contra la mujer en política es la principal barrera del goce efectivos de sus derechos. • Dra. AIDUBBY MATEUS – Alcaldesa de Gámbita Santander: Indicó que el liderazgo político ejercido por mujeres es un espacio que cada vez toma más fuerza, de ahí la importancia que, a través de una cátedra desde la infancia, se forme a los niños, niñas y adolescentes sobre el respeto y la igualdad de oportunidades para todos. • Dra. MIRIAM PRADO CARRASCAL – Exalcaldesa del municipio de Ocaña, Red de Mentoras de la Federación Colombiana de Municipios: Preciso la importancia de adoptar un observatorio de mujeres víctimas de la violencia política, que sirva como instrumento no solo para la expedición de leyes, sino también de experiencia y de apoyo moral y psicológico para aquellas mujeres aspirantes a cargos elección popular, con el fin de evitar que sean señaladas o maltratadas psicológica, física y económicamente. • Dra. KARINA GARZÓN – Alcaldesa Arbelaez – vocera Red Alcaldesas: Manifestó que hoy desafortunadamente Colombia no tiene un control, ni una regulación que sancione de manera efectiva la violencia contra las mujeres en la vida política, indicando que las denuncias de las mujeres líderes en su gran mayoría se archivan sin que pase nada, por ello realizó un llamado para que se adopte una estrategia integral que permita a las mujeres ejercer sus derechos políticos sin ningún tipo de violencia.

<ul style="list-style-type: none"> • Dra. MERCEDES VELASCO – Alcaldesa Silvia – Cauca: Indicó que se deben buscar esfuerzos colectivos para poder resaltar el papel de la mujer en Colombia, eliminando la violencia política, mediante la adopción de acciones de protección. • Dr. DAVID FLORES – Viva la ciudadanía: Preciso que todo proyecto que busque fortalecer la participación política de las mujeres y en este caso en particular de luchar contra la violencia política, es de vital importancia para fortalecer la democracia en nuestro país. Adicionalmente manifestó que es necesario buscar que exista una mayor articulación normativa del proyecto 050 con la ley 1257 de 2008, ello con la intención de generar un mecanismo subsidiario de protección de las mujeres. Finalmente señaló que es muy importante, que las medidas de protección al liderazgo que desempeñan las mujeres no sea solamente para las mujeres que ejercen un cargo en la política formal, sino también para mujeres que desempeñan un liderazgo político desde instancias de participación ciudadana, el cual necesita ser reconocido y protegido en este y en otros instrumentos legales. • Dra. TERESA SALAMANCA – Ex alcaldesa de Córdoba: Señaló que uno de los factores desencadenantes de la gran apatía que hoy sienten las mujeres a tener participación en la vida pública, es falta de atención que se vive tras ser abusadas de cualquier manera ya sea mediante burlas, redes o panfletos, afectación que no solo las afecta directamente sino también a sus familias. • Dra. ANA CAROLINA CARVAJAL – Alcaldesa de San Andrés de Cúcuta – Antioquia: Manifestó que este proyecto de ley va a marcar la historia en Colombia, porque el hecho de ser mujer no quiere decir, que no se tenga el derecho o la capacidad de llegar a un cargo de poder. • Dra AURA DUARTE – Delegada de la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer: Indicó que diferentes instrumentos internacionales han revelado la importancia de crear mecanismos para atender situaciones específicas que sufren las mujeres, como lo es la violencia política, la cual no permite garantizar la participación efectiva de las mujeres. De otra parte, señaló que este proyecto no debería ser necesario, sin embargo, hasta tanto los derechos de las mujeres no sea una realidad, se necesitarán estas medidas afirmativas que se espera sean provisionales, hasta poder llegar a un contexto de plena igualdad. • Dra. GISELA ARIAS DELGADO – Delegada Defensoría del Pueblo: Preciso que los actos de violencia contra las mujeres defensoras no están asociados a la violencia común, sino a un tipo de violencia sociopolítica del género, indicando que este tipo de afectaciones persiste no solo en la esfera política sino en todas las esferas, de ahí la necesidad de visibilizar esta problemática, 	<p>que obstaculiza la participación de la mujer en los escenarios políticos. De otra parte, manifestó que la iniciativa representa un avance significativo en el cumplimiento de las obligaciones internacionales del estado colombiano, en materia de protección de las mujeres de la violencia sociopolítica, resultando fundamental que se divulguen investigaciones y se generen datos estadísticos sobre este tema para la toma de decisiones.</p> <ul style="list-style-type: none"> • ASTRID ELENA CHAVARRIA – Alcaldesa de Toledo Antioquia: Indicó que el empoderamiento de las mujeres se debe hacer desde niñas y no solamente al momento en que se va a asumir un cargo público, precisando sobre la importancia crear escuelas de liderazgo político, donde se le enseñe a las mujeres a perder ese miedo a ocupar cargo de poder. <p>2. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y ANTECEDENTES LEGALES.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➢ ARTÍCULO 2 CP. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. ➢ ARTÍCULO 13 CP. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva. ➢ ARTÍCULO 43 CP. La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de éste subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada. El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia ➢ LEY 1257 DE 2008, ART 2. "Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones"
<ul style="list-style-type: none"> ➢ PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA N. 409 DE 2020 CÁMARA – 234 DE 2020 SENADO "Por la cual se expide el Código Electoral Colombiano y se dictan otras disposiciones" ➢ Derecho internacional. Los esfuerzos de la comunidad internacional en esta materia son puestos de manifiesto si se considera los siguientes instrumentos jurídicos acordados: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (1967); ✓ La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (1981); ✓ Declaración sobre la Eliminación de la Violencia en contra de la Mujer (1993); ✓ Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994); ✓ Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995); ✓ En América Latina: Convención Interamericana para Prevenir, Castigar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (1995); y ✓ Resolución del Fondo de Población de Naciones Unidas, en la que se declara la violencia contra la mujer como una "Prioridad de Salud Pública" (1999). <p>Además, se pueden considerar la Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948; la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), 1969; y la Recomendación número 19 del Comité de Expertas de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación en contra de la mujer, 1992.</p> <p>3. OBJETO Y JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA.</p> <p>Establecer medidas para la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres en la vida política, a fin de asegurar que ejerzan plenamente sus derechos políticos y electorales y participen en forma paritaria y en condiciones de igualdad en todos espacios de la vida política y pública incluidos los procesos de elección, participación y representación democrática y en el ejercicio de la función pública, especialmente tratándose de los cargos de elección popular y los ejercidos en los niveles decisorios de las diferentes ramas del poder público y demás órganos del Estado.</p> <p>3.1 VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LA MUJER - LEY MODELO MESECVI.</p> <p>En el marco de las acciones de seguimiento de la Convención de Belém do Pará o Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (MESECVI), de la cual es miembro el Estado Colombiano, se adoptó la Declaración sobre la Violencia y el Acoso Político</p>	<p>contra las Mujeres para el año 2015. Esta constituye, el primer acuerdo regional íntegro sobre violencia contra las mujeres en la vida política.</p> <p>Dicha declaración, compromete a los Estados miembros a impulsar la adopción de normas, programas y medidas para la prevención, atención, protección y erradicación de esta violencia, por ello, el Comité de Expertas del MESECVI adoptó una Ley Modelo con el propósito de coadyuvar en el proceso de armonización de la Convención de Belém do Pará con los marcos jurídicos nacionales en materia de violencia contra las mujeres en la vida política.</p> <p>La importancia de adoptar un texto normativo específico en materia de violencia en contra de la mujer, radica en el reconocimiento de derechos y el mandato a las autoridades a actuar frente a la comisión de estas conductas. Lamentablemente en Colombia, frente a las denuncias presentadas por violencia política contra la mujer no ocurre nada, ya que las entidades no poseen las herramientas jurídicas para realizar seguimiento y adelantar las medidas de corrección ².</p> <p>3.2 PANORAMA COLOMBIANO FRENTE A LA VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LA MUJER.</p> <p>Las investigaciones en torno a violencia política contra la mujer en el contexto colombiano son recientes y escasas; sin embargo, los estudios realizados sugieren que estas prácticas se han convertido en hechos sociales cotidianos de nuestro entorno, a tal punto que es aceptada la violencia entre las mujeres que desempeñan cargos de elección popular, como un costo normal del ejercicio de la actividad política (NIMD).³</p> <p>Otras investigaciones revelan que, si bien, algunos partidos políticos reconocen la necesidad de incluir a las mujeres en la política como parte de sus estatutos, en la práctica estas organizaciones no apoyan activamente la participación de las mujeres, al no incluirlas como parte de las directivas partidarias, violar las leyes de financiación y presupuesto para las candidaturas femeninas, y la asignación de mujeres como "relleno" en las listas de candidatos (MGCI, 2016)⁴.</p> <p>² Las denuncias se realizaron a la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación (plurinominales 61.9%, alcaldesas 100%), la Personería, Defensoría del Pueblo o Procuraduría (Cuerpos colegiados 57.4%, 16.67% alcaldesas). Sin embargo, las encuestas revelan que incluso cuando se abre una investigación no ocurre nada (62% plurinominales, 83% alcaldesas). "Mujeres y Participación Política en Colombia: el fenómeno de la Violencia contra las Mujeres en Política" Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD), 2016.</p> <p>³ Un gran número de las mujeres encuestadas respondió que fue indiferente frente a los hechos y los asumió como el costo normal de estar en política. Entre las mujeres de cargos plurinominales este resultado fue de 34.07% y entre las alcaldesas fue de 57.14%. "Mujeres y Participación Política en Colombia: el fenómeno de la Violencia contra las Mujeres en Política" Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD), 2016.</p> <p>⁴ El "Ranking de Igualdad de mujeres y hombres en los Partidos Políticos 2016", definido por la Mesa de Género de la Cooperación Internacional (MGCI).</p>

Ahora bien, una aproximación estadística a nuestro contexto se establece a partir del estudio "Mujeres y Participación Política en Colombia: el fenómeno de la Violencia contra las Mujeres en Política" adelantado por el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD)⁵, del cual se destacan las siguientes cifras:

Por cada 10 mujeres electas 6,8 han sido víctimas de algún tipo de violencia por el hecho de ser mujer y estar en la política.

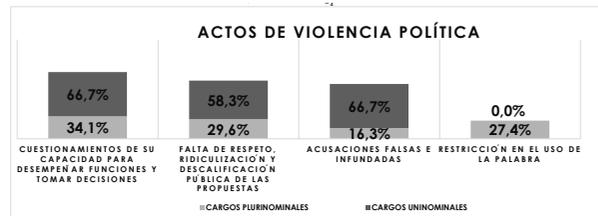
El 30,1% de las mujeres manifestaron que NO volverían a la política por:

- Malas experiencias en política (22%)
- Haberse sentido vulnerada en su ejercicio político (4,9%)

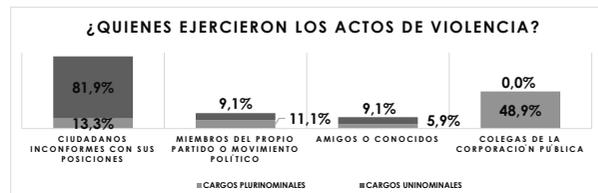
Fuente: Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria.

"El 30% de las encuestadas afirmó que nunca ha sido víctima de violencia de este tipo. Sin embargo, al mirar los resultados de manera más detallada es posible cuestionar este resultado pues un gran número de mujeres (63%) reportó haber sido víctima de acciones específicas de violencia. Entre las mujeres electas para cargos plurinominales, el acto de violencia más común fue la restricción en el uso de la palabra (23,8%), seguido de la ocultación de recursos financieros o administrativos durante la gestión (22,31%)". Ello evidencia el escaso conocimiento que se posee frente al fenómeno de la violencia política contra la mujer, no solo por los perpetradores si no por quienes asumen la calidad de víctima.

⁵ Puede encontrarse en: <https://colombia.nimd.org/wp-content/uploads/2016/11/El-feno-CC%81meno-de-la-Violencia-contra-las-Mujeres-en-Poli-CC%81tica-Agosto-2017.pdf>.



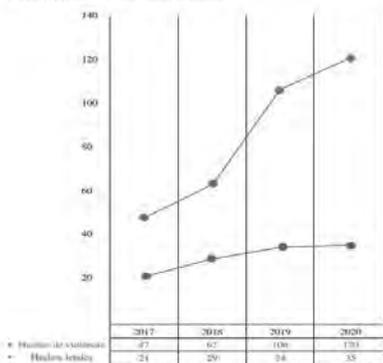
De las mujeres encuestadas en cargos plurinominales, el 47% reportaron que la mayor parte de los perpetradores eran colegas de la corporación a la que pertenecían, el 34% reportó que eran miembros de su propio partido, el 32,9% afirmó que fueron servidores públicos, y el 31,87% fueron víctimas de actos por parte de ciudadanos. Entre las alcaldesas, el 43,7% reportó que le faltaron al respeto y el mismo porcentaje reportó que se le cuestionó su capacidad para ejercer su labor, fueron llamadas por apelativos y recibieron amenazas. El 31% fue objeto de acusaciones. En el caso de las alcaldesas, el 85,7% reportó ser víctima de acciones por parte de ciudadanos, el 42,86% por parte de miembros del Concejo, el 28,57% por miembros de la comunidad y un 12,43% por parte de miembros de su propio partido.



Cada una de estas manifestaciones de violencia política realizadas en contra de las mujeres colombianas, evidencia una grave afectación a los procesos participativos y al fortalecimiento de la democracia desde la perspectiva de género, sobre todo, la disminución de las garantías de paridad en los escenarios de toma de decisiones, ya que esta no solo se mide por el número de mujeres en cargos dirección o toma de decisiones políticas, sino también la existencia de condiciones para el ejercicio igualitario de los derechos y funciones con ocasión al cargo.

El Observatorio de Violencia Política de la MOE ha realizado un importante aporte monitoreado la violencia contra los liderazgos sociales, políticos y comunales, presentando diversos análisis que visibilizan la experiencia diferenciada de las mujeres ante hechos violentos como amenazas, secuestros, desapariciones y homicidios. Para el año 2020 este organismo logró establecer que, de las 563 vulneraciones contra liderazgos registradas, 120 de ellas (el 21,3%) corresponden a agresiones contra lideresas políticas, sociales y comunales. Siendo las lideresas sociales quienes han sufrido más vulneraciones, concentrando el 64,2% de los hechos.

Gráfico 7. Hechos de violencia contra las lideresas.



Aunado a lo anterior se evidencia un crecimiento constante de estas conductas entre los periodos 2017 - 2020 confirmado así la tendencia creciente de violentar a las mujeres que ejercen roles de liderazgo y representación.

3.3 CONSECUENCIAS DE LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER EN ESCENARIOS DE DEMOCRACIA.

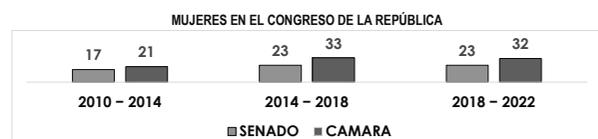
La violencia política contra la mujer puede evidenciarse en diversos aspectos del ejercicio de derechos políticos, sin embargo, las consecuencias en los escenarios de elección de democracias representativas, son las más devastadoras, ya que no solo restringen derechos particulares, sino que impactan en derechos colectivos y principios constitucionales democráticos. De acuerdo con el estudio

Prevenir La Violencia Contra Las Mujeres Durante Las Elecciones (ONU MUJERES)⁶, dentro de las principales consecuencias es escenarios electorales se destacan:

- Disminuye el número de mujeres que se postulan en elecciones o aspiran a un cargo político.
- Impide la campaña política en ciertas áreas
- Visibilidad limitada de las mujeres en las campañas de los partidos políticos
- Las mujeres dependen de la competencia por escaños reservados, si los hay, en lugar de los escaños abiertos.
- Posibilidad de que disminuya el número de mujeres electas.
- Dimisión forzada de mujeres electas
- Menos mujeres eligen tener una carrera política, o abandonan su carrera temprano

Fuente: ONU Mujeres y PNUD

En consideración a lo anterior, resulta significativo indicar que, estas consecuencias de la violencia política conllevan a que las brechas que hoy existen en Colombia respecto de la participación de las mujeres en la vida política se intensifiquen:



Fuente: Informe denominado "Balance de la Participación Política de las Mujeres Elecciones 2018" de ONU Mujeres y Registraduría Nacional y el CNE

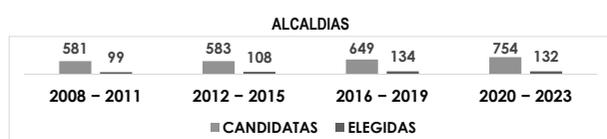
⁶ PREVENIR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES DURANTE LAS ELECCIONES: UNA GUÍA DE PROGRAMACIÓN 2017 ONU Mujeres y PNUD.

De 279 curules del Congreso, 55 están ocupadas por mujeres (19.7%), lo que permite evidenciar que Colombia sigue estando por 11 puntos porcentuales por debajo del promedio regional de las Américas, que está en un 31.3 % de mujeres en Parlamentos. Según el más reciente reporte de las Naciones Unidas, Mujeres en la Política: 2020, Colombia ocupa el lugar **119 de 191 países en el ranking de mujeres en el Parlamento**⁷.



Fuente: Informe denominado "Balance de la Participación Política de las Mujeres Elecciones 2018" de ONU Mujeres y Registraduría Nacional y el CNE.

En las Gobernaciones para el periodo 2016 - 2019, las mujeres elegidas representaron un 20%, respecto de las candidatas, mientras que para 2020 - 2023 tan solo representaron el 10%.

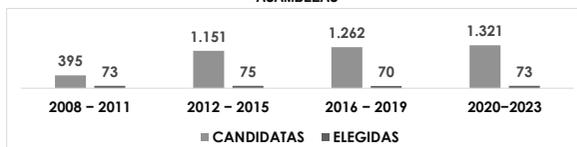


Fuente: Informe denominado "Balance de la Participación Política de las Mujeres Elecciones 2018" de ONU Mujeres y Registraduría Nacional y el CNE.

En las Alcaldías para el periodo 2016 - 2019, las mujeres elegidas representaron un 20.6%, respecto de las candidatas, mientras que para 2020 - 2023 fueron el 17.5%

⁷ PROTOCOLO PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN POLÍTICA EN COLOMBIA- MOE- agosto 2021.

ASAMBLEAS



Fuente: Informe denominado "Balance de la Participación Política de las Mujeres Elecciones 2018" de ONU Mujeres y Registraduría Nacional y el CNE.

Para el periodo 2020 - 2023, resultaron elegidas el mismo número de mujeres que para el periodo 2008 - 2011 en las asambleas, cuando estos periodos reportan una diferencia de 926 candidatas.

CONCEJOS



Fuente: Informe denominado "Balance de la Participación Política de las Mujeres Elecciones 2018" de ONU Mujeres y Registraduría Nacional y el CNE.

En relación a los concejales la cifra no es más alentadora, ello por cuanto tan solo se tuvo un aumento de 30 concejales, entre los periodos 2016 - 2019 y 2020 - 2023, mientras que por ejemplo entre los periodos 2008 - 2011 y 2012 - 2015, la diferencia fue de 354 mujeres más, es decir, un aumento del 21.4%.

Estas cifras evidencian de manera contundente que la falta de representación de las mujeres en política sigue siendo una constante el país.

✓ INDICE DE PARIDAD – IPP EN COLOMBIA

El Índice de Paridad Política (IPP), por primera vez aplicado a Colombia en 2019, que busca brindar información sobre el ejercicio de la participación política de las mujeres, presentó los siguientes datos (en una escala de 0 a 100) sobre la situación en nuestro país⁸.

Dimensión	Puntaje
I. Compromisos nacionales con la igualdad en la Constitución y el marco legal	90
II. Ejercicio del derecho al sufragio	55,2
III. Cuota/paridad	20
IV. Poder Ejecutivo y administración pública	78,7
V. Poder Legislativo (Cámara Baja/Única)	55,4
VI. Poder Judicial y Poder Electoral	43,3
VII. Partidos políticos	59,8
VIII. Gobierno local (municipal)	29,8
Total Colombia 2019	54,1

Fuente. Protocolo para la prevención y atención de la violencia contra las mujeres en política en Colombia- MOE- agosto 2021.

4 PROPOSICIÓN

En este sentido, en nuestra condición de miembros del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 152 de la Constitución Política de Colombia, con miras a fortalecer el marco jurídico de protección a una vida libre de violencia, nos permitimos poner a consideración del Honorable Congreso, este proyecto de Ley.

⁸Protocolo para la prevención y atención de la violencia contra las mujeres en política en Colombia- MOE- agosto 2021.

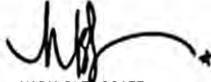
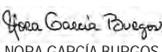
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ✓ ATENEA: MECANISMO DE ACELERACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE COLOMBIA: LA HORA DE LA PARIDAD. ONU Mujeres, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, 2019. PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2019. DEA Internacional, Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral, 2019. ISBN: 978-958-5502-11-6.
- ✓ PROTOCOLO PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN POLÍTICA EN COLOMBIA. Luisa Salazar Escalante Coordinadora del Observatorio de Género de la MOE, 2021 ISBN: 978-958-52252-7-5.
- ✓ PREVENIR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES DURANTE LAS ELECCIONES: Una Guía de programación. ONU Mujeres, 2017. PNUD 2017.
- ✓ COMISIÓN NACIONAL DE ORGANIZACIÓN PROVISIONAL DE LA ORGANIZACIÓN NACIONAL DE MUJERES DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA. CNOP- ONM prd Comité Ejecutivo Nacional del PRD, septiembre 2017.
- ✓ LEY MODELO INTERAMERICANA PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN LA VIDA POLÍTICA. Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI). Comisión Interamericana de Mujeres. 2017.
- ✓ "MUJERES Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN COLOMBIA: EL FENÓMENO DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN POLÍTICA" Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD). Bogotá 2016.
- ✓ LEY 1257 DE 2008. Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 47.193 de 4 de diciembre de 2008.

<p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA N° _____</p> <p style="text-align: center;"><i>"Por medio de la cual se establecen medidas para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en la vida política y se dictan otras disposiciones".</i></p> <p style="text-align: center;">El Congreso de Colombia</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO I</p> <p style="text-align: center;">DISPOSICIONES GENERALES</p> <p>Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer medidas para la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres en la vida política, a fin de asegurar que ejerzan plenamente sus derechos políticos y electorales y participen en forma paritaria y en condiciones de igualdad en todos espacios de la vida política y pública incluidos los procesos de elección, participación y representación democrática y en el ejercicio de la función pública, especialmente tratándose de los cargos de elección popular y los ejercidos en los niveles decisorios de las diferentes ramas del poder público y demás órganos del Estado.</p> <p>Artículo 2°. Ámbito de protección. La presente Ley protege a todas las mujeres en ejercicio o goce de sus derechos políticos en el marco de procesos electorales, de participación democrática y el ejercicio de funciones públicas, esto incluye la participación de mujeres como:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Precandidatas y candidatas a las corporaciones públicas y cargos uninominales de elección popular, juntas de acción comunal, consejos de juventud y otros procesos democráticos; b) Militantes o integrantes de organizaciones políticas, es decir, partidos y movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos y movimientos sociales que participan en las circunscripciones especiales de grupos étnicos y todas aquellas con derecho de postulación en procesos electorales; c) Mujeres electas o designadas en cargos de elección popular, en cargos públicos de máximo nivel decisorio y otros niveles decisorios y mujeres del personal electoral; 	<ul style="list-style-type: none"> d) Líderes sociales y defensoras de derechos humanos que públicamente hayan manifestado su intención de ser candidatas en un proceso de elección popular, aunque no se hayan inscrito como tales; e) Mujeres que trabajan y respaldan campañas políticas o que se desempeñan como activistas en el marco de un proceso electoral o un mecanismo de participación ciudadana; f) Ciudadanas en ejercicio del derecho al voto, en un proceso electoral, mecanismo de participación ciudadana o un proceso democrático. <p>Los procesos de participación democrática a los que se refiere el presente artículo son los desarrollados en el marco de la ley 1757 de 2015 y aquellos que se generen como consecuencia de su carácter universal y expansivo en los términos del principio incluido en el Código Electoral.</p> <p>Artículo 3°. Violencia contra las mujeres en la vida política. Se entiende por violencia contra las mujeres en política, toda acción, conducta u omisión realizada de forma directa o a través de terceros en el ámbito público o privado que, basada en elementos de género, cause daño o sufrimiento a una o varias mujeres, sin distinción de su afinidad política o ideológica. Así mismo, que tenga por objeto o resultado menoscabar, impedir, desestimar, dificultar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos políticos, en el marco de los procesos electorales, de participación y representación democrática y el ejercicio de la función pública.</p> <p>Se entenderá que las acciones, conductas u omisiones se basan en elementos de género, cuando se dirijan a una mujer por su condición de mujer, le afecten desproporcionadamente o tengan un impacto diferenciado en ella.</p> <p>Este tipo de violencia se podrá manifestar, entre otras expresiones, mediante presión, persecución, hostigamiento, acoso, coacción, vejación, discriminación, amenazas o privación de la libertad o de la vida en razón del género.</p> <p>Artículo 4°. Derecho de las mujeres a participar en la vida política libre de violencia. El derecho de las mujeres a una vida política libre de violencia, incluye, entre otros derechos reconocidos en las disposiciones vigentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) El derecho a la no discriminación por razón de sexo o género, en el goce y ejercicio de sus derechos políticos y electorales.
<ul style="list-style-type: none"> b) El derecho a vivir libre de patrones, estereotipos de comportamiento y de prácticas políticas, sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación con ocasión al género. <p>Se considera estereotipo de género una opinión o un prejuicio generalizado acerca de atributos o características que mujeres y hombres poseen o deberían poseer o de las funciones sociales que ambos desempeñan o deberían desempeñar.</p> <p>Un estereotipo de género es nocivo cuando niega un derecho político - electoral, impone una carga, limita la autonomía de las mujeres, la toma de decisiones acerca de sus vidas y de sus proyectos vitales o su desarrollo personal o profesional en torno a las funciones del cargo.</p> <p>Artículo 5°. Manifestaciones de la violencia contra las mujeres en la vida política. Las acciones, conductas u omisiones constitutivas de violencia contra las mujeres en la vida política pueden manifestarse de manera física, sexual, psicológica, simbólica y/o económica, siendo algunas de ellas las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Causar o poder causar, la muerte violenta de mujeres en razón de su participación o actividad político-electoral; b) Agredir física o sexualmente a una o varias mujeres con el objeto o resultado de menoscabar, restringir o anular sus derechos políticos o electorales; c) Amenazar, intimidar o incitar a la violencia en cualquier forma contra una o varias mujeres y/o a sus familias, con el objeto o resultado de anular o restringir sus derechos políticos o electorales, incluyendo inducir su renuncia a la candidatura o al cargo para el que fue electa o designada; d) Restringir o anular el derecho al voto libre y secreto de las mujeres; e) Difamar, calumniar, injuriar, avalar o reproducir mensajes de odio o realizar cualquier expresión que denigre, desacredite o descalifique a las mujeres en ejercicio de sus derechos o funciones políticas, con base en estereotipos de género, con el objetivo o el resultado de menoscabar o afectar negativamente su candidatura, imagen pública y/o limitar o anular sus derechos políticos o electorales. f) Amenazar, agredir o incitar la violencia contra las defensoras de derechos humanos, líderes sociales, defensoras de los derechos de las mujeres que hayan manifestado su intención de participar en un proceso político - electoral o de participación ciudadana. g) Discriminar a las mujeres en el ejercicio de sus derechos políticos, por encontrarse en estado de embarazo, parto, puerperio, o impedir o restringir su reincorporación al cargo 	<p>tras hacer uso de la licencia de maternidad, o de cualquier otra licencia contemplada en la normatividad;</p> <ul style="list-style-type: none"> h) Dañar en cualquier forma elementos de la campaña electoral de la mujer, impidiendo que la competencia electoral se desarrolle en condiciones de igualdad; i) Proporcionar a las autoridades administrativas, electorales o jurisdiccionales datos falsos o información incompleta con el objeto de menoscabar los derechos políticos y electorales de las mujeres y la garantía del debido proceso; j) Suministrar a las mujeres que aspiran u ocupan un cargo de elección popular o en el ejercicio de sus derechos políticos, información falsa, errada, incompleta o imprecisa u omitan información a la mujer, que impida o induzca al incorrecto ejercicio de sus atribuciones o de sus derechos políticos o electorales en condiciones de igualdad. k) Restringir los derechos políticos o electorales de las mujeres debido a la aplicación de tradiciones o costumbres violatorias de la normativa vigente de derechos humanos; l) Realizar o distribuir propaganda electoral por cualquier medio físico o virtual, que degrade o descalifique a las mujeres en ejercicio de sus derechos políticos o electorales, basándose en estereotipos de género, que transmitan o reproduzcan relaciones de dominación, desigualdad o discriminación, con el objeto o resultado de menoscabar su imagen pública o limitar sus derechos políticos o electorales; m) Revelar información personal o privada de la mujer, con el objetivo de utilizar la misma para obtener contra su voluntad la renuncia al cargo al que se postula o ejerce. n) Obstaculizar o impedir el acceso a la justicia de las mujeres para proteger sus derechos políticos o electorales o desconocer las decisiones adoptadas; ñ) Imponer sanciones injustificadas o abusivas, impidiendo o restringiendo el ejercicio de sus derechos políticos o electorales en condiciones de igualdad; o) Limitar o negar arbitrariamente el uso de cualquier recurso y/o atribución inherente al cargo político que ocupa la mujer, incluido el pago de salarios y de prestaciones asociadas al ejercicio del cargo en condiciones de igualdad; p) Impedir por cualquier medio que las mujeres en ejercicio de sus derechos políticos o electorales asistan a cualquier actividad o sesión que implique la toma de decisiones. q) Restringir el uso de la palabra de las mujeres en ejercicio de sus derechos políticos o electorales, impidiendo el derecho a voz de acuerdo a la normativa aplicable y en condiciones de igualdad;

<p>r) Imponer con base en estereotipos de género la realización de actividades y tareas ajenas a las funciones y atribuciones de su cargo o posición, o que tengan como resultado la limitación del ejercicio de la función política;</p> <p>s) Realizar proposiciones, tocamientos, acercamientos, invitaciones no deseadas u otros actos constitutivos de acoso sexual, que influyan en las aspiraciones políticas de la mujer y/o en las condiciones o el ambiente donde la mujer desarrolla su actividad política y pública.</p> <p>t) Obligar a la mujer a conciliar o a desistir cuando se encuentre en un proceso administrativo o judicial en defensa de sus derechos políticos.</p> <p>u) Usar indebidamente la denuncia en un proceso administrativo o judicial, con el objeto de entorpecer o limitar el ejercicio del cargo.</p> <p>v) Discriminar a la mujer por razones de color, edad, cultura, origen, credo religioso, estado civil, orientación sexual, condición económica, social o de salud, profesión, ocupación u oficio, grado de instrucción, condición de discapacidad, procedencia, apariencia física u otras que tengan por objetivo o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce u ejercicio en condiciones de igualdad de derechos humanos y libertades fundamentales reconocidas por la Constitución y la ley.</p> <p>w) Obstaculizar en razón del género, los derechos de asociación y afiliación a todo tipo de organizaciones políticas y civiles;</p> <p>x) Divulgar imágenes, mensajes o información privada de una mujer candidata o en el ejercicio del cargo, por cualquier medio físico o virtual, con el propósito de desacreditarla, difamarla, denigrarla y poner en entredicho su capacidad o habilidades para la política, con base en estereotipos de género;</p> <p>y) Incumplir las disposiciones jurídicas nacionales e internacionales que reconocen el ejercicio pleno de los derechos políticos o electorales de las mujeres, las acciones afirmativas de cuotas o paridad, aquellas relativas a la financiación o capacitación política.</p> <p>z) Cualesquiera otras formas análogas que lesionen o sean susceptibles de dañar la dignidad, integridad o libertad de las mujeres en el ejercicio de un cargo político, público, de poder o de decisión, que afecte sus derechos político-electorales.</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO II DE LAS MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y ATENCIÓN Y ENTES RESPONSABLES</p>	<p style="text-align: center;">Sección I Ministerio del Interior</p> <p>Artículo 6°. El Gobierno Nacional a través del Ministerio del Interior en coordinación con la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, y articulados con las Secretarías Departamentales, Municipales y Distritales de Gobierno y de la Mujer y demás instancias que tengan a su cargo la promoción y garantía de los derechos políticos de las y los ciudadanos, diseñarán e implementarán las políticas, planes, programas y proyectos necesarios para promover el derecho de las mujeres a participar en la vida pública y política del país en condiciones de igualdad y libre de toda forma de violencia.</p> <p>Los lineamientos que orientarán el desarrollo de estas acciones serán:</p> <p>a) Promover la formación de liderazgos políticos de mujeres y el fortalecimiento de las redes de mujeres políticas.</p> <p>b) Formular estrategias de prevención y mitigación de riesgos de violencia contra la mujer en la vida política.</p> <p>c) Promover al interior de las entidades y de manera interinstitucional, la definición de procedimientos, rutas y protocolos de atención oportuna para las mujeres víctimas de violencia, y asegurar la protección eficaz de sus derechos políticos o electorales.</p> <p>d) Fortalecer los mecanismos de observación y acompañamiento en los procesos electorales con perspectiva de género.</p> <p>e) Promover en los espacios de comunicación institucional, el reconocimiento y respaldo del trabajo desempeñado por las mujeres en ejercicio de cargos públicos y las agendas de representación y participación política.</p> <p>f) Suscitar espacios de sensibilización y prevención de la violencia contra las mujeres en la vida política, así como campañas de conocimiento y aplicación de esta ley.</p> <p>g) Acompañar a las organizaciones políticas una cultura de la no violencia contra las mujeres y acompañar la elaboración de marcos regulatorios y protocolos tendientes a prevenir, atender y sancionar la violencia contra las mujeres en el ámbito político.</p>
<p>h) Rechazar pública y oportunamente cualquier forma de violencia contra las mujeres en política y hacer llamados a la opinión pública para no tolerar y denunciar cualquier forma de discriminación y violencia contra ellas.</p> <p>i) Coordinar con los entes que corresponda, el mecanismo para llevar un registro de los casos de violencia contra mujeres en política durante los procesos electorales y de participación democrática y durante el ejercicio de la función pública.</p> <p style="text-align: center;">Sección II De las Autoridades Electorales</p> <p>Artículo 7°. Corresponde al Consejo Nacional Electoral promover, garantizar y proteger los derechos políticos de las mujeres y atender y resolver, en los casos de su competencia las denuncias de actos de violencia política contra mujeres, que limiten el ejercicio de sus derechos políticos o electorales.</p> <p>Cuando el Consejo Nacional Electoral conozca de hechos de violencia contra mujeres en política que deban ser investigados y sancionados por otras autoridades, procederá a dar traslado de la información a la autoridad competente.</p> <p>Artículo 8°. El Consejo Nacional Electoral promoverá las medidas de prevención de violencia contra la mujer en la vida política, durante la actividad electoral, los procesos y campañas electorales e instará a las entidades garantes de la transparencia y la integridad del proceso electoral a prevenir, investigar y sancionar las conductas de violencia política.</p> <p>En el marco de esta competencia deberá adoptar las siguientes medidas:</p> <p>a) Regular internamente los procedimientos y competencias para atender, investigar y sancionar los casos de violencia contra las mujeres en la vida política/ electoral.</p> <p>b) Inspeccionar, vigilar y garantizar el cumplimiento de las medidas que establezcan las organizaciones políticas para la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres en la vida política y aplicar las sanciones correspondientes en caso de incumplimiento, de acuerdo con la normativa aplicable.</p> <p>c) Conocer la impugnación contra las decisiones tomadas por los órganos sancionatorios de los partidos y movimientos políticos, relacionados con violencia contra mujeres en política.</p> <p>d) Concurrir en la elaboración y seguimiento del mecanismo encargado de llevar un registro oficial de los casos de violencia contra mujeres en política, garantizando que</p>	<p>la información incluya variables y criterios geográficos, étnicos, pertenencia a agrupación política, cargo, calidad o tipo de liderazgo, entre otras.</p> <p>e) Implementar y divulgar campañas o estrategias periódicas de prevención y capacitación frente a la violencia contra las mujeres en política, en especial durante las etapas del proceso electoral.</p> <p>f) Acompañar a las organizaciones políticas en la elaboración de marcos regulatorios internos que prevengan, atiendan, investiguen y sancionen la violencia contra mujeres en política.</p> <p>g) Las demás medidas que establezca la presente ley.</p> <p>Parágrafo transitorio. El CNE deberá adoptar la regulación interna para atender, investigar y sancionar los casos de violencia contra las mujeres en la vida política/electoral, en el término de seis (6) meses contado a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley.</p> <p>Artículo 9°. La Registraduría Nacional del Estado Civil, en su calidad de garante de la transparencia e integridad del proceso electoral, deberá promover el derecho de las mujeres a elegir y ser elegidas libres de toda forma de discriminación y violencia.</p> <p>En tal sentido, la Registraduría deberá:</p> <p>a) Rechazar pública y oportunamente cualquier hecho de violencia contra mujeres en política durante los procesos electorales.</p> <p>b) Informar a la autoridad que corresponda los hechos de violencia contra mujeres en política que conozca en el ejercicio de su labor.</p> <p>c) Concurrir en la consolidación del mecanismo que se defina para la identificación y registro de los casos.</p> <p style="text-align: center;">Sección III De las Organizaciones Políticas</p> <p>Artículo 10°. Los partidos y movimientos políticos, con el acompañamiento de la dependencia de género o del organismo facultado para ello, deberán reformar sus estatutos y/o códigos de ética para adoptar disposiciones de prevención, atención y sanción de la violencia contra las mujeres en política. Las demás organizaciones políticas como grupos significativos de ciudadanos, los movimientos sociales que participan en las circunscripciones especiales de grupos étnicos y todas aquellas con derecho de postulación en los procesos electorales, incluyendo, prácticas y procesos organizativos juveniles, deberán adoptar protocolos para la prevención y atención de la violencia contra las mujeres en política.</p>

<p>En las disposiciones estatutarias y protocolos, las Organizaciones Políticas garantizarán los compromisos mínimos de:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Rechazar, investigar y sancionar cualquier expresión que implique violencia contra las mujeres en política ejercida por los militantes, miembros y directivos de la Organización Política; b) Promover la participación política paritaria y en igualdad de condiciones desde sus estructuras organizativas internas y el respeto a las acciones afirmativas en favor de las mujeres establecidas en la Ley; c) Adelantar procesos de formación en derecho electoral y participación política con perspectiva de género dirigida a la militancia, integrantes y a los órganos de dirección de la Organización Política; d) Disponer de mecanismos para la denuncia y seguimiento de casos de violencia contra las mujeres en la vida política al interior de la Colectividad; e) Adoptar dentro de los valores éticos que rigen la Organización Política, la no tolerancia y el rechazo de toda forma de violencia y discriminación especialmente hacia las mujeres. f) Incluir en la propaganda de la Organización Política mensajes que promuevan la participación política de mujeres y hombres en condiciones de igualdad. g) Asesorar y acompañar a las víctimas de violencia contra mujeres en política, pertenecientes al partido o movimiento político, para que denuncien ante las autoridades pertinentes. <p>Parágrafo transitorio. La reforma estatutaria o del código de ética para la prevención, atención y sanción de la violencia contra mujeres en política deberá llevarse a cabo por los partidos y movimientos políticos, en el término de seis (6) meses contado a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley. Los protocolos por parte de las demás organizaciones políticas serán exigibles en el momento de la inscripción de sus candidaturas a los respectivos procesos electorales.</p> <p>Los partidos y movimientos políticos podrán establecer sanciones por actuaciones de violencia contra la mujer en política que pueden llegar hasta la expulsión del partido o movimiento político.</p> <p>Artículo 11°. Es obligación de los aspirantes, precandidatos, candidatos o personas electas en los cargos de elección popular, militantes o directivos de las Organizaciones Políticas, abstenerse de cualquier acción u omisión que implique violencia contra las mujeres en la vida política, en los términos de la presente ley.</p>	<p>Dichas conductas serán sancionadas en los términos del estatuto y/o código de ética del partido o movimiento político al que pertenezca, decisión que podrá ser impugnada ante el Consejo Nacional Electoral, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación personal, sin perjuicio de las demás sanciones a las que haya lugar.</p> <p>Artículo 12°. Los partidos y movimientos políticos deberán llevar un registro propio de los casos de violencia contra las mujeres en política sobre los cuales haya tenido conocimiento con ocasión al trámite interno o cuando la víctima fuere militante o simpatizante de la colectividad.</p> <p>Las organizaciones políticas concurrirán en la consolidación del mecanismo interinstitucional que se defina para tal efecto.</p> <p style="text-align: center;">Sección IV De las Corporaciones Públicas.</p> <p>Artículo 13°. Las mesas directivas de las corporaciones públicas de elección popular promoverán la incorporación de reglas para el debate democrático que prevengan, rechacen y sancionen la violencia contra la mujer en política, así como los mecanismos de protección en favor de las víctimas.</p> <p style="text-align: center;">Sección V Del Ministerio Público y Organizaciones Sociales.</p> <p>Artículo 14°. La Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y las Personerías Municipales o Distritales y demás órganos de defensa de los derechos humanos, prestarán acompañamiento y asesoría legal en los casos de violación de la presente ley, y de los derechos en ella consagrados con el fin de garantizar y proteger el ejercicio de los derechos políticos o electorales de las mujeres víctimas de violencia en la vida política.</p> <p>Artículo 15°. Todas las organizaciones sociales, sindicatos, organizaciones estudiantiles, movimientos ciudadanos, entre otras, que adelanten actividades de participación ciudadana con fines de representación política, deberán incorporar en sus normas de funcionamiento las siguientes obligaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en la vida política;
<ul style="list-style-type: none"> b) Adoptar todas las medidas a su alcance para lograr la participación política paritaria de mujeres y hombres en igualdad de condiciones. <p style="text-align: center;">Sección VI Comisión de Regulación de Comunicaciones.</p> <p>Artículo 16°. La Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) o el organismo que haga sus veces, en ejercicio de sus competencias, en especial las asociadas a la garantía del pluralismo informativo y la defensa de derechos de los televidentes, vigilará las conductas que, con base en estereotipos de género, denigren a la mujer en la vida política.</p> <p style="text-align: center;">Sección VII Propaganda Electoral</p> <p>Artículo 17°. Queda prohibida toda propaganda en contra de los derechos políticos y electorales de la mujer y toda apología del odio con base en el género y/o sexo, que constituya incitaciones a la violencia contra las mujeres en la vida política, o cualquier otra acción ilegal similar contra las mujeres o grupo de mujeres que participan en la vida política, por motivos de sexo y/o género.</p> <p>El Consejo Nacional Electoral, como medida cautelar de protección, podrá ordenar el retiro inmediato de la propaganda electoral divulgada por cualquier medio físico o virtual, que constituya violencia contra las mujeres en política según los términos de la presente ley, y sancionar a los responsables en virtud de la normativa aplicable.</p> <p>Así mismo, adoptará medidas adecuadas para promover el uso responsable y respetuoso de la comunicación, a través de las nuevas tecnologías de información y comunicación, en relación a los derechos de las mujeres y su participación política, en los períodos legales de campaña electoral.</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO III DE LAS GARANTÍAS DE PROTECCIÓN Y REPARACIÓN</p>	<p style="text-align: center;">Sección I Disposiciones Comunes</p> <p>Artículo 18°. Las mujeres víctimas de violencia en la vida política, en lo que resulte aplicable, tendrán derecho a las medidas de prevención, protección y atención consagradas en la ley 1257 de 2008 o las disposiciones que hagan sus veces. Además de ellas y cuando las autoridades competentes lo consideren necesario podrán dictar:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Medidas de restitución inmediata de los derechos limitados o menoscabados con ocasión a la conducta constitutiva de violencia contra la mujer en la vida política. b. Vinculación al Programa de Prevención y Protección a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades, en cabeza de la Unidad Nacional de Protección, la Policía Nacional y el Ministerio del Interior, en los términos del decreto 4912 de 2011, o las disposiciones que hagan sus veces. c. La restitución inmediata en el cargo o función al que fue obligada a renunciar por motivos de violencia política. Tratándose de miembros de corporaciones públicas procederá la restitución siempre y cuando no haya sido efectuado el reemplazo por vacancia absoluta. d. Retracción o rectificación y disculpa pública de los actos constitutivos de violencia en la vida política empleando el mismo despliegue, relevancia y trascendencia que tuvo la agresión. <p>Artículo 19°. Durante el período legal de campaña electoral, el Consejo Nacional Electoral protegerá de forma especial a la mujer candidata que manifieste ser víctima de violencia política, y tomará todas las medidas necesarias para que la situación de violencia cese y no perjudique las condiciones de la competencia electoral.</p> <p>Dentro de otras medidas de protección, podrá interponer las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Retirar la propaganda electoral que constituya violencia contra mujeres en política, haciendo públicas las razones. La campaña política responsable deberá financiar una nueva publicidad que manifieste el respeto a los derechos políticos de las mujeres. b) Revocar la inscripción de la candidatura que incurra en actos de violencia contra mujeres en la vida política o abstenerse de declarar su elección, en los términos de la normatividad vigente. <p style="text-align: center;">CAPÍTULO IV</p>

<p style="text-align: center;">DE LA RESPONSABILIDAD Y LAS SANCIONES</p> <p style="text-align: center;">Sección I</p> <p style="text-align: center;">De las Faltas</p> <p>Artículo 20°. Las conductas constitutivas de violencia contra las mujeres en la vida política darán lugar a responsabilidad ética, electoral, disciplinaria y penal, en consonancia con la normatividad vigente.</p> <p>Parágrafo. La aplicación de las sanciones administrativas o disciplinarias se cumplirá sin perjuicio de la acción penal, cuando corresponda. En caso de que en el proceso interno administrativo o disciplinario, se encuentren indicios de responsabilidad penal, el hecho deberá ser remitido a la Fiscalía General de la Nación de manera inmediata.</p> <p>Artículo 21°. En todos los casos en que se tenga conocimiento de la comisión de conductas que afectan el goce y ejercicio de los derechos políticos de las mujeres y que pueden constituir violencia contra ellas, las autoridades electorales, entes de control y judicialización y los partidos y movimientos políticos, deberán actuar para prevenir, investigar y sancionar, conforme al principio de debida diligencia consagrado en el artículo 7o literal b) de la Convención de Belém do Pará, ratificada por el Estado colombiano mediante la Ley 248 de 1995.</p> <p>Artículo 22°. Adiciónese el artículo 53A a la ley 1952 de 2019 Código General Disciplinario, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 53A°. FALTAS RELACIONADAS CON LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN LA VIDA POLÍTICA. Las conductas constitutivas de violencia contra las mujeres en la vida política establecidas en los literales a, b, c, d, f, g, h, j, k, n, ñ, o, p, r, s, t, u, w, x, y del artículo 5 de la ley violencia contra las mujeres en la vida política, darán lugar a una falta gravísima. Las restantes manifestaciones se considerarán faltas graves.</p> <p>Respecto de estas faltas, además de los criterios para la graduación y la sanción consagrados para los servidores públicos se tendrá en cuenta, que se cometa la conducta en periodo de campaña electoral y con motivo u ocasión de ella o se limiten o restrinjan el ejercicio de las atribuciones inherentes al cargo o su función del poder público de la víctima.</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO V</p> <p style="text-align: center;">DISPOSICIONES FINALES</p>	<p>ARTÍCULO 23°. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le son contrarias.</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: flex-start;"> <div style="text-align: center;">  NADIA BLEL SCAFF Senadora de la República </div> <div style="text-align: center;">  ESPERANZA ANDRADE Senadora de la República </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: flex-start; margin-top: 10px;"> <div style="text-align: center;">  NORA GARCÍA BURGOS Senadora de la República </div> <div style="text-align: center;">  MYRIAM PAREDES AGUIRRE Senadora de la República </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: flex-start; margin-top: 10px;"> <div style="text-align: center;">  SOLEDAD TAMAYO Senadora de la República </div> <div style="text-align: center;">  ADRIANA MACAL MATIZ VARGAS Representante de Cámara </div> </div> <div style="text-align: center; margin-top: 10px;">  DIELA BENAVIDES SOLARTE Representante de Cámara </div>
--	--

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 349 DE 2021 CÁMARA

por medio del cual se modifica la Ley 21 de 1982, la Ley 789 de 2002 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA

CAPÍTULO 1

FORTEALECIMIENTO DE LA SUPERINTENDENCIA DEL SUBSIDIO FAMILIAR

Artículo 1. *Denominación y Naturaleza Jurídica.* La Superintendencia del Subsidio Familiar es una entidad descentralizada de carácter técnico del orden nacional, adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, **con personería jurídica**, autonomía administrativa, financiera y presupuestal, con patrimonio propio y sujeta al régimen jurídico dispuesto en el artículo 82 de la Ley 489 de 1998.

Artículo 2. *Funciones y Facultades de la Superintendencia del Subsidio Familiar.* Modifíquese el numeral 3 del artículo 24 de la Ley 789 de 2002, así:

“3. Velar por el cumplimiento de las normas y principios relacionados con la eficiencia, eficacia, solidaridad, control de gestión y **transparencia** de las Cajas de Compensación Familiar o las entidades que estas constituyan, administren o participen, como asociados o accionistas.”

Artículo 3. *Facultades de Policía.* El personal de la Superintendencia del Subsidio estará sujeto al régimen legal de los empleados públicos de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

El Superintendente, sus delegados y los jefes de oficina, o los cargos equivalentes de acuerdo con la reglamentación vigente, están investidos de carácter de Jefes de Policía para todo lo relacionado con la vigilancia y control de las normas sobre subsidio familiar.

Artículo 4. *Titularidad de la Sanción.* La Superintendencia del Subsidio Familiar,

previo el debido proceso, podrá imponer sanciones a las personas naturales o jurídicas relacionadas con el Sistema de Subsidio Familiar, que incluye entidades respecto de las cuales tenga funciones de inspección y vigilancia, a sus representantes legales, administradores, empleados y revisores fiscales.

Artículo 5. *Procedimiento Administrativo Sancionatorio del Sistema de Subsidio Familiar.* La facultad administrativa sancionatoria de la Superintendencia del Subsidio Familiar sobre las entidades sometidas a su inspección, vigilancia o control, sus administradores, asociados, revisores fiscales, funcionarios o empleados será de doble instancia y se sujetará a los principios y normas procedimentales establecidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, salvo por las normas especiales consagradas en la presente ley.

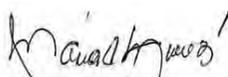
Artículo 6. *Medidas cautelares en procedimientos administrativos y visitas.* En el momento de decretarse o durante el curso de una investigación administrativa o visita a una entidad vigilada, la Superintendencia del Subsidio Familiar estará facultada para adoptar las siguientes medidas cautelares:

1. Suspensión de administradores o revisores fiscales.
2. Orden a los administradores de abstenerse temporalmente de ejecutar una orden proferida por los Consejos Directivos.
3. La restricción para negociar activos de la entidad vigilada.
4. Las medidas establecidas en los artículos 113 y 114 del Decreto-Ley 663 de 1993.
5. Cualquier otra que fuere pertinente para evitar que se cause un perjuicio al Sistema de Subsidio Familiar y sus beneficiarios.

Artículo 7. *Incumplimiento de órdenes.* Quien no haya acreditado oportunamente ante la Superintendencia del Subsidio Familiar el cumplimiento de órdenes que esta hubiere impartido deberá acreditar las razones que justifican el incumplimiento dentro del mismo plazo previsto para el cumplimiento de la orden. En caso contrario, la Superintendencia impondrá por medio de acto administrativo motivado la sanción correspondiente sin que sea necesario requerimiento previo o solicitud de explicaciones adicionales, señalando un nuevo plazo para acreditar el acatamiento de la orden incumplida. Contra este acto sólo procederá el recurso de reposición.

Artículo 8. *Sanciones.* Modifíquese los numerales 16, 17 y 18 del artículo 24 la Ley 789 de 2002, los cuales quedarán así:

<p>“16. Imponer a las instituciones respecto de las cuales tenga funciones de inspección y vigilancia, a los administradores, empleados o revisor fiscal de las mismas, previo el debido proceso, multas sucesivas hasta de ocho mil (8.000) salarios mínimos legales diarios vigentes a la fecha de la sanción a favor del Fondo para el Fomento al Empleo y Protección al Desempleo previsto en esta Ley, cuando desobedezcan las instrucciones u órdenes que imparta la Superintendencia sobre violaciones legales reglamentarias o estatutarias. Estas sanciones serán canceladas con cargo al porcentaje de gastos administrativos previstos en esta ley de los ingresos del cuatro por ciento (4%), cuando se trate de sanciones institucionales.</p> <p>En caso de que la sanción haya sido ocasionada por conducta negligente o dolosa de parte del órgano administrativo o uno de sus miembros, o del Revisor Fiscal, este deberá responder con su patrimonio personal.</p> <p>17. Imponer en desarrollo de sus funciones, las siguientes sanciones por violaciones legales, reglamentarias o estatutarias y no por criterios de administración como respeto a la autonomía:</p> <p>a) Amonestaciones escritas y sanciones pedagógicas convertibles en multas;</p> <p>b) Multas sucesivas graduadas según la gravedad de la falta, a los representantes legales y demás funcionarios de las entidades vigiladas, hasta de dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes en la fecha de expedición de la resolución sancionatoria. El producto de éstas multas se girará a favor del Fondo para el Fomento al Empleo y Protección al Desempleo previsto en la presente ley, y</p> <p>c. Multas sucesivas a las entidades vigiladas hasta por una suma equivalente a entre mil (1.000) a ocho mil (8.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes en la fecha de expedición de la resolución sancionatoria, las cuales serán cancelados con cargo a los gastos de administración y cuyo producto se girará a favor del Fondo para el Fomento al Empleo y Protección al Desempleo previsto en la presente ley.</p> <p>d. Suspensión o remoción de representantes legales, revisores fiscales, miembros de juntas y consejos directivos y demás funcionarios del nivel directivo de las entidades vigiladas, en los eventos en que se compruebe que autorizó, ejecutó o toleró con dolo o culpa grave conductas violatorias de las normas del Sistema de Subsidio Familiar y/o instrucciones de la</p>	<p>Superintendencia del Subsidio Familiar.</p> <p>18. Sancionar con multas sucesivas hasta de dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes a favor del Fondo para el Fomento al Empleo y Protección al Desempleo previsto en la presente ley, a los empleadores que incurran en cualesquiera de las siguientes conductas: no inscribir en una Caja de Compensación Familiar a todas las personas con las que tenga vinculación laboral, siempre que exista obligación; no pagar cumplidamente los aportes de las Cajas y no girar oportunamente los aportes y cotizaciones a la Caja de Compensación Familiar de acuerdo con las disposiciones legales; no informar las novedades laborales de sus trabajadores frente a las Cajas.”</p> <p>Artículo 9. <i>Criterios de graduación de la sanción.</i> La Superintendencia del Subsidio Familiar tendrá en cuenta los siguientes criterios para efectos de graduar las multas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La mayor o menor gravedad de la infracción. 2. La reincidencia en la comisión de la infracción. 3. El grado de participación del infractor. 4. Las justificaciones objetivas del infractor. 5. La mayor o menor disposición de colaborar durante la investigación. 6. La conducta procesal durante la investigación que ha dado lugar a la multa. 7. El patrimonio del infractor. 8. El beneficio obtenido por el infractor. 9. El daño económico que se le hubiere ocasionado a la entidad o a terceros como consecuencia de la comisión de la infracción. <p>Artículo 10. <i>Beneficios por colaboración.</i> La Superintendencia del Subsidio Familiar podrá conceder beneficios a las personas naturales o jurídicas que hubieren participado en conductas que violen la ley, las reglamentaciones, los estatutos o las instrucciones que esta imparta, en caso de que informen a la entidad acerca de la existencia de dicha conducta y/o colaboren con la entrega de información y de pruebas, incluida la identificación de los demás participantes.</p> <p>Este beneficio podrá ser concedido aun cuando la Superintendencia del Subsidio Familiar ya se encuentre adelantando la correspondiente actuación. Lo anterior, de conformidad con las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los beneficios podrán incluir la exoneración total o parcial de la multa que le sería impuesta. No podrán acceder a los beneficios el promotor de la conducta.
<p>2. La Superintendencia del Subsidio Familiar establecerá si hay lugar a la obtención de beneficios y los determinará en función de la calidad y utilidad de la información que se suministre, teniendo en cuenta los siguientes factores:</p> <p>a) La eficacia de la colaboración en el esclarecimiento de los hechos y en la represión de las conductas, entendiéndose por colaboración con las autoridades el suministro de información y de pruebas que permitan establecer la existencia, modalidad, duración y efectos de la conducta, así como la identidad de los responsables, su grado de participación y el beneficio obtenido con la conducta ilegal.</p> <p>b) La oportunidad en que las autoridades reciban la colaboración.</p> <p>Artículo 11. <i>Informes Semestrales.</i> Semestralmente el Superintendente presentará al Gobierno Nacional un informe detallado sobre las investigaciones realizadas en general, sobre la gestión del organismo y la que concierne a la organización, funcionamiento y presentación de servicios de las Cajas de Compensación Familiar.</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO 2</p> <p style="text-align: center;">MEDIDAS DE PROTECCIÓN A LOS RECURSOS Y GESTIÓN DEL SUBSIDIO FAMILIAR</p> <p>Artículo 12. <i>Características Económicas del Subsidio Familiar.</i> Modifíquese el artículo 4 de la Ley 21 de 1982 así:</p> <p>Los recursos provenientes de los aportes realizados por los empleadores con destino al Sistema del Subsidio Familiar que administren las cajas de compensación familiar cumplen una función social de bienestar del trabajador colombiano y su familia, y por lo tanto son inembargables.</p> <p>El subsidio familiar tampoco podrá compensarse, deducirse ni retenerse salvo exista autorización expresa del trabajador beneficiario.</p> <p>Parágrafo: Inclúyase como falta gravísima en el Código Disciplinario Único o la norma que lo modifique adicione o sustituya, cuando el servidor público</p>	<p>solicite, ordene o realice un embargo de una cuenta de destinación específica de recursos del 4 % parafiscal, por deudas o pasivos adquiridos por la Caja de Compensación Familiar de programas y proyectos diferentes a la misionalidad propia del Sistema del Subsidio Familiar.</p> <p>Artículo 13. <i>Elección y periodo de los Revisores Fiscales.</i> Modifíquese el artículo 48 de la Ley 21 de 1982, el cual quedará así:</p> <p>Toda Caja de Compensación Familiar tendrá un Revisor Fiscal y su respectivo Suplente, elegidos por la Asamblea General, para un periodo institucional de cuatro (04) años y únicamente podrá ser reelegido por un periodo igual.</p> <p>En todo caso, el revisor fiscal podrá ser removido en cualquier tiempo de acuerdo con las facultades del órgano mayor de la corporación, quien lo elige.</p> <p>El Revisor Fiscal reunirá las calidades y requisitos que la Ley exige para ejercitar estas funciones.</p> <p>El periodo institucional del Revisor Fiscal iniciará dos (2) años después del periodo institucional del Consejo Directivo.</p> <p>Artículo 14. <i>Conformación de Consejos Directivos.</i> Modifíquese el artículo 50 de la Ley 21 de 1982 el cual quedará así:</p> <p>"Los Consejos Directivos de las Cajas de Compensación Familiar estarán compuestos por diez miembros principales y sus respectivos suplentes, elegidos por un periodo institucional de cuatro (4) años y únicamente podrán ser reelegidos por un periodo igual.</p> <p>El Consejo Directivo estará integrado así:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Cinco (5) miembros principales con sus respectivos suplentes en representación de los empleadores afiliados. 2. Cinco (5) miembros principales con sus respectivos suplentes en representación de los trabajadores. <p>Todos los miembros tendrán iguales derechos y obligaciones y ninguno podrá pertenecer a más de un consejo directivo.</p>

<p>PARAGRAFO. Los Consejos Directivos requerirán de una mayoría simple de sus miembros para tomar determinaciones concernientes a:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Elección del director; 2. Aprobación del presupuesto anual de ingresos y egresos; 3. Fijación de la cuota del subsidio en dinero, pagadera por personas a cargo, cuando ella resultara de la asignación de un porcentaje superior al previsto en el artículo 43 para ese propósito; 4. Aprobación de los planes y programas de inversión y organización de servicios que debe adelantar el director administrativo. 5. Aprobar u objetar los balances, estados financieros y cuentas de fin de ejercicio y considerar los informes generales y especiales que presente el director administrativo, para su remisión a la asamblea general. <p>Artículo 15. <i>Inhabilidad de los Consejeros Directivos.</i> Los Consejeros Directivos de las Cajas de Compensación Familiar que hayan sido sancionados con remoción del cargo no podrán hacer parte de un órgano de decisión de una Caja de Compensación Familiar por cuatro (4) años.</p> <p>Artículo 16. <i>Directores Administrativos Suplentes.</i> Las Cajas de Compensación deberán tener mínimo un Director Administrativo suplente, los cuales deberán cumplir los mismos requisitos y forma de elección para el Director Administrativo principal.</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO 3</p> <p style="text-align: center;">ARTÍCULOS TRANSITORIOS</p> <p>Artículo 17. <i>Régimen de Transición.</i> Los periodos dispuestos en la presente Ley aplicarán a partir de las siguientes elecciones de Consejos Directivos y Revisores Fiscales.</p> <p>La elección de todos los Revisores Fiscales siguiente a la entrada en vigencia de la</p>	<p>presente Ley se hará por dos (2) años, los cuales no serán tenidos en cuenta para la prohibición de reelección establecida en el artículo 13 de la presente Ley.</p> <p>Los Consejeros Directivos que a la entrada en vigencia de la presente Ley hayan sido Consejeros por más de un periodo no podrán ser reelegidos.</p> <p>Las Cajas de Compensación deberán realizar las reformas estatutarias necesarias dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley.</p> <p>Artículo 18. <i>Vigencia y Derogatorias.</i> La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>De los Honorables Congressistas,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> <div style="text-align: center;">  <p>HENRY FERNANDO CORREAL Representante a la Cámara</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>MARÍA CRISTINA SOTO DE GÓMEZ Representante a la Cámara</p> </div> </div>
<p style="text-align: center;">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p>I. OBJETO</p> <p>El presente proyecto de ley busca actualizar la Ley 21 de 1982 y la Ley 789 de 2002, normatividad del Sistema de Subsidio Familiar, así como dictar otras disposiciones para fortalecer la protección del sistema del subsidio familiar y a la Superintendencia del Subsidio Familiar para que esta pueda ejercer una mejor inspección, vigilancia y control sobre los entes vigilados.</p> <p>II. CONTENIDO DEL PROYECTO</p> <p>El presente proyecto no pretende efectuar una reforma integral al régimen del Subsidio Familiar. Se trata más bien de modificar aquellas normas que requieren de una actualización para fortalecer la Superintendencia de Subsidio Familiar en aras de asegurar el buen funcionamiento del Sistema. El proyecto consta de tres capítulos, así:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Capítulo I. Fortalecimiento de la Superintendencia del Subsidio Familiar</i> Consagra la naturaleza jurídica de la Superintendencia, establece facultades y funciones, incluye disposiciones garantistas sobre el régimen sancionatorio, actualiza las sanciones, crea criterios de graduación de las sanciones, beneficios por colaboración y establece la obligación de informes semestrales al Gobierno. - <i>Capítulo II. Medidas de Protección a los Recursos y Gestión del Subsidio Familiar.</i> Establece la inembargabilidad de los recursos del 4%, limita el periodo de reelección de los Revisores Fiscales y Consejeros Directivos, y crea una inhabilidad para Consejeros Directivos. 	<p>- Capítulo III. Artículos Transitorios. Establece las vigencias y derogatorias.</p> <p>III. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA.</p> <p>El Sistema de Subsidio Familiar se ha convertido en uno de los pilares del Estado Social de Derecho Colombiano. Este proyecto de ley soluciona varios problemas que actualmente adolece el sistema, fortaleciendo a la Superintendencia de Subsidio Familiar para que pueda cumplir a cabalidad sus fines constitucionales y legales.</p> <p>Existen dos grandes ejes en las normas planteadas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fortalecimiento de la Superintendencia de Subsidio Familiar 2. Medidas de protección a los recursos y gestión del Subsidio Familiar <p>1. FORTALECIMIENTO DE LA SUPERINTENDENCIA DE SUBSIDIO FAMILIAR</p> <p>El presente proyecto busca fortalecer la Superintendencia de Subsidio Familiar para que se ajuste mejor al sector e instituciones que supervisa, de forma más independiente y con sanciones más fuertes. Para esto se proponen dos medidas principales: otorgarle personería jurídica y actualizar su régimen sancionatorio. A continuación, se explican las dos medidas.</p> <p>1.1 Personería Jurídica</p> <p>A. ANTECEDENTES</p>

De la creación y naturaleza jurídica de la Superintendencia de Subsidio Familiar

La Ley 25 de 1981 creó la Superintendencia del Subsidio Familiar, como una entidad del orden Nacional, adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, ejerciendo sus funciones de conformidad con las instrucciones del Presidente de la República y con las políticas laborales y de seguridad social adoptadas por el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social¹. La mencionada Ley estableció las entidades sometidas a vigilancia de esta Superintendencia, así como su organización inicial, las funciones del Superintendente, del Secretario General y de las diferentes divisiones y secciones que para la época conformaban la estructura organizacional. Posteriormente la Ley 21 de 1982 "Por la cual se modifica el régimen del Subsidio familiar y se dictan otras disposiciones", asignó funciones adicionales a esta entidad de Supervisión, las cuales fueron complementadas con las establecidas en el artículo 24 de la Ley 789 de 2002.

Como entidad creada bajo el régimen de la Constitución Política de 1886, la Superintendencia de Subsidio Familiar, fue organizada inicialmente como una unidad administrativa especial con personería jurídica, adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Esta naturaleza jurídica fue revisada, conforme con dicho ordenamiento, por la Corte Suprema de Justicia – Sala Plena en los siguientes fallos:

- Sentencia 32 del 27 de mayo de 1982. Radicación No. 913.
- Sentencia 33 del 27 de mayo de 1982. Radicación No. 916.
- Sentencia 36 del 3 de junio de 1982. Radicación No. 914.
- Sentencia 69 del 6 de septiembre de 1982. Radicación No. 963².

¹ Originalmente, el artículo 1 de la Ley 25 de 1981, dispuso: "La Superintendencia de Subsidio Familiar fue creada como adscrita al Ministerio de Trabajo y Protección Social, como unidad administrativa especial, esto es, con personería jurídica y patrimonio autónomo, cuya organización y funcionamiento se someten a las normas de la presente ley". Sin embargo, mediante sentencia No. 33 de 1982, fue declarado inexecutable el texto señalado por resultar "incompatible organizar como entidad adscrita a un Ministerio, con el carácter de Superintendencia, una institución que al mismo tiempo participe de la naturaleza jurídica de los establecimientos públicos, que según la ley, por desarrollo de la Constitución, son entidades descentralizadas y no dependientes de la Administración nacional".
² Todas estas sentencias se encuentran publicadas en la Gaceta Judicial Constitucional Tomo 171,

Las sentencias 32 y 36 declaran exequible la Ley 25 de 1981 por los cargos de vicios de forma señalados por los demandantes, las sentencias 33 y 69 declaran ajustadas a la Constitución vigente algunas de las disposiciones o parcialmente exequibles e inexecutable como se observará adelante.

Sobre la naturaleza jurídica de la Superintendencia del Subsidio Familiar, la Corte Suprema de Justicia en su fallo del 27 de mayo de 1982, expediente 913, al revisar los vicios de forma en el trámite de la ley, observó:

"Ciertamente es que en oportunidades el solo nombre dado a una entidad no es suficiente como identificación de su naturaleza jurídica y su carácter administrativo, porque estos dependen más de los elementos tipificados por la ley para cada uno de los organismos del Estado que de la denominación escogida para ellos. En el asunto sub índice, la demanda se apoya exclusivamente en el hecho de que el legislador, al crear la Superintendencia del Subsidio Familiar, le asignó personería jurídica y le concedió patrimonio autónomo, elementos que, por definición legal, son propios de los establecimientos públicos, de donde deduce que el ente administrativo originado por la Ley 25 de 1981 no es una superintendencia, como ella lo llama, sino un establecimiento público, y que por esa razón el trámite del respectivo proyecto ha debido hacerse en las Comisiones Octavas y no en las Comisiones Séptimas del Congreso, con lesión de las normas constitucionales que regulan ese procedimiento. Sin embargo, la Corte estima que el solo hecho de haber concedido personería jurídica y patrimonio autónomo a la Superintendencia creada, no es suficiente para aceptar que el legislador le hubiera sustituido su naturaleza de tal por la de un establecimiento público.

La confusión en que incurrió el legislador en el caso que se

No. 2409. Enero a Diciembre de 1982.

examina provino de suponer que las unidades administrativas especiales, carácter que la Ley 25 le asigna a la Superintendencia del Subsidio Familiar, están dotadas de personería jurídica y autonomía patrimonial. La Corte, al decidir la demanda contra el inciso 3º del artículo 1º del Decreto número 1050 de 1968, en sentencia de fecha 28 de abril de 1981 aclaró tal situación en estos términos: "Las Unidades Administrativas Especiales, tanto desde el punto de vista de las funciones a ellas atribuidas como desde el punto de vista de su organización y régimen, forman parte de la estructura bien de los ministerios, ora de los departamentos administrativos, en calidad de simples dependencias. Las entidades cuestionadas no están, pues, ni adscritas ni vinculadas a la Administración Central, son la Administración misma".
 Quinta. Se tiene, pues, como conclusión necesaria de las consideraciones precedentes, que la Ley 25 de 1981 creó una nueva superintendencia destinada a ejercer la vigilancia y el control sobre las Cajas de Compensación Familiar..."

Adicionalmente, la Corte Suprema de Justicia en su fallo del 27 de mayo de 1982, expediente 916, indicó:

"Es así entonces como la Corte considera que resulta incompatible organizar como entidad adscrita a un Ministerio, con el carácter de Superintendencia, una institución que al mismo tiempo participe de la naturaleza jurídica de los establecimientos públicos, que según la ley, por desarrollo de la Constitución, son entidades descentralizadas y no dependientes de la Administración nacional, por lo cual es ilógico jurídicamente otorgarle a ella "personería jurídica" y, más que autonomía financiera, "patrimonio autónomo". Además, aumentase (sic) la confusión y la

incompatibilidad referidas, al establecer la Ley impugnada, en el artículo 1º que se analiza, que la Superintendencia del Subsidio Familiar, fuera de serlo y de contener elementos propios de un establecimiento público, tenga también el carácter de "unidad administrativa especial".

La Corte estima entonces, que además de confusa y antitécnica (sic), es inconstitucional la frase del artículo 1º, que dice: "como unidad administrativa especial, esto es, con personería jurídica y patrimonio autónomo". Quedará por lo tanto el artículo 1º de la siguiente manera:

"Artículo 1º. Créase adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social la Superintendencia del Subsidio Familiar... cuya organización y funcionamiento se someten a las normas de la presente ley."

El texto precedente, a juicio de la Corte, es exequible y ha de remitirse a la legislación orgánica vigente que enmarca la estructura y el funcionamiento general de las superintendencias."

De esta forma la Superintendencia del Subsidio Familiar perdió su Personería Jurídica.

Posteriormente, en 1991, la nueva Constitución Política determinó la estructura del Estado, estableciendo en el artículo 115, entre otros aspectos, que las Superintendencias forman parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público, estructura regulada a través de la Ley 489 de 1998³.

Por su parte, el artículo 211 de la Carta Magna dispuso que fuera a través de la Ley, donde se señalaran las funciones que el presidente de la República podría delegar en los Superintendentes.

³ Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones"

En este sentido, la Ley 489 de 1998 confirió facultades suficientes al ejecutivo para organizar las Superintendencias sin o con personería jurídica. En relación con las primeras define a las Superintendencias como "organismos creados por la ley, con la autonomía administrativa y financiera que aquella les señale, **sin personería jurídica**, que cumplen funciones de inspección y vigilancia atribuidas por la ley o mediante delegación que haga el Presidente de la República previa autorización legal. "La dirección de cada superintendencia estará a cargo del Superintendente.", y en el artículo 82 de la misma Ley define las Superintendencias **con personería jurídica** como "entidades descentralizadas, con autonomía administrativa y patrimonial, las cuales se sujetan al régimen jurídico contenido en la ley que las crea y en lo no previsto por ella, al de los establecimientos públicos."

Con la Ley 790 de 2002 "Por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades Extraordinarias al Presidente de la República", con el fin de renovar y modernizar la estructura de la rama ejecutiva del orden nacional y de garantizar, dentro de un marco de sostenibilidad financiera de la Nación, un adecuado cumplimiento de los Fines del Estado con celeridad e inmediatez en la atención de las necesidades de los ciudadanos, se fusionaron el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Salud, en un nuevo Ministerio denominado Ministerio de la Protección Social.

A raíz de la escisión del Ministerio de la Protección Social, realizada a través de la Ley 1444 de mayo de 2011, esta Superintendencia pasó a ser una entidad adscrita al nuevo Ministerio del Trabajo, sin personería jurídica, integrante del Sector Administrativo del Trabajo.

Atendiendo los fallos señalados y la posterior expedición de la Constitución Nacional de 1991 y las Leyes 489 de 1998 y 790 de 2002, la Superintendencia del Subsidio Familiar conserva no solo su denominación sino las características de las

⁴ Artículo 66 Ley 489 de 1998

Superintendencias sin personería jurídica señaladas en el artículo 66 de la Ley 489 de 1998.

Tal condición hace que la misma sea parte del sector central de la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional y en tal sentido su organización se da en la forma de desconcentración administrativa y no bajo el régimen de descentralización administrativa que se tiene para las superintendencias con personería jurídica (Sentencia Corte Constitucional C- 805 de 2006).

Del subsidio familiar y las funciones de la Superintendencia de Subsidio Familiar

De conformidad con la normatividad vigente la Superintendencia de Subsidio Familiar desarrolla funciones de inspección, vigilancia y control sobre el subsidio familiar, el cual en palabras de la Corte Constitucional⁵ "...han llevado a la ley y a la doctrina a definir el subsidio familiar como una prestación social legal, de carácter laboral. Mirado desde el punto de vista del empleador, es una obligación que la ley le impone, derivada del contrato de trabajo. Así mismo, el subsidio familiar es considerado como una prestación propia del régimen de seguridad social."

Al revisar la Doctrina, se encuentran algunos antecedentes del Sistema Colombiano de Subsidio Familiar, en los cuales es claro que "el origen y evolución del Sistema de Subsidio Familiar en Colombia debe mirarse dentro del contexto más amplio de las etapas de nuestro sistema de seguridad social⁶ el cual comenzó en 1945, siendo hasta 1962 que el Gobierno autorizó a las Cajas a crear obras de beneficio social con el fin de que su labor no se limitara al pago de subsidios en dinero.

Posteriormente, con la expedición de la Ley 25 de 1981 que creó la

⁵ Corte Constitucional Sentencia C-508 de 1997

⁶ Arenas Monsalve Gerardo, El derecho Colombiano de la Seguridad Social. Legis, tercera edición.

Superintendencia de Subsidio Familiar y con la Ley 21 de 1982 que reorganizó totalmente el sistema de subsidio familiar, se institucionalizó una importante intervención estatal en el Sistema.

Teniendo en cuenta lo anterior, las reformas estructurales de comienzo de la década de los 90 no dieron mayor importancia a las Cajas de Subsidio Familiar, concentrándose en otros aspectos del sistema de seguridad social que aún no habían sido reorganizados.

Es así como, el artículo 3° del Decreto 2150 de 1992⁷, sometió a la inspección y vigilancia de la Superintendencia del Subsidio Familiar, a las siguientes entidades:

- "a) Cajas de Compensación Familiar;
- b) Las demás entidades recaudadoras y pagadoras del Subsidio Familiar, en cuanto al cumplimiento de este servicio;
- c) Las entidades que constituyan o administren una o varias de las entidades sometidas a vigilancia, siempre que comprometan fondos del subsidio familiar"

Pese a que se trata de personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro y organizadas como corporaciones, el Estado asignó a las Cajas de Compensación Familiar⁸ funciones de seguridad social y de administración de los recursos parafiscales originados en las cotizaciones que los empleadores o patronos les realizan y que deben reinvertirse en el sector⁹.

De otra parte, el ya mencionado Decreto 2150 de 1992, determinó como objetivos de la Superintendencia de Subsidio Familiar los siguientes:

- "1. Ejercer la inspección y vigilancia de las entidades encargadas de recaudar los aportes y pagar las asignaciones del Subsidio Familiar, con el propósito

⁷ Por el cual se reestructura la Superintendencia del Subsidio Familiar

⁸ Artículo 39 de la Ley 21 de 1982

⁹ Corte Constitucional Sentencia C 575 del 29 de octubre de 1992

de que su constitución y funcionamiento se ajusten a las leyes, los decretos y a los mismos estatutos internos de la entidad vigilada.

2. Controlar las entidades vigiladas y velar por que cumplan con la prestación de los servicios sociales a su cargo, con sujeción a los principios de eficiencia y solidaridad, en los términos que establezca la ley;
3. Dar especial atención, en el desempeño de sus funciones de inspección y vigilancia, a las prioridades que trace el Gobierno Nacional en el área de la seguridad social;
4. Adoptar políticas de inspección y vigilancia orientadas a que las instituciones vigiladas se modernicen e incorporen desarrollos tecnológicos que aseguren un progreso adecuado de las mismas."

En este sentido, tal y como lo establece el artículo 1° del Decreto 2595 de 2012¹⁰, la Superintendencia de Subsidio Familiar tiene a su cargo la Supervisión de las Cajas de Compensación Familiar, organizaciones y entidades "recaudadoras y pagadoras" del subsidio familiar, en cuanto al "cumplimiento de este servicio", con el fin de preservar la estabilidad, seguridad y confianza del sistema de subsidio familiar, "para que los servicios sociales a su cargo lleguen a la población de trabajadores afiliados y sus familias bajo los principios de eficiencia, eficacia, efectividad y solidaridad en los términos señalados en la ley."

Ahora bien, es importante señalar que las Cajas de Compensación Familiar, además de recaudar, distribuir y pagar los aportes destinados al subsidio familiar, desarrollan dentro de sus funciones¹¹, entre otras, las de prestación de servicios de salud, actividades financieras con sus empresas, trabajadores, independientes; administran, a través de los programas que a ellas corresponda, actividades de subsidio en dinero, recreación social, deportes, turismo, centros recreativos,

¹⁰ Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia del Subsidio Familiar y se determinan las funciones de sus dependencias.

¹¹ Conforme a lo establecido en el artículo 16 de la Ley 789 de 2002

programas de jornada escolar complementaria, educación y capacitación, lo cual significa un alto número de funciones sobre las cuales la Superintendencia debe realizar diversas acciones de inspección, vigilancia y control.

B. CONSIDERACIONES PARA REGRESAR LA PERSONERÍA JURÍDICA A LA SUPERINTENDENCIA DEL SUBSIDIO FAMILIAR

De acuerdo con la información poblacional¹² a junio de 2019, cuarenta y tres (43) Cajas de Compensación Familiar cubrieron una población de 21.060.756, de la cual 9.676.107 (45,9%) tenían condición de afiliados y 11.384.649 (54,05%) correspondían a personas a cargo de los afiliados. Esta cobertura poblacional se realizó a través de 674.684 empresas.

Para desarrollar las funciones de inspección, vigilancia y control que garanticen el derecho a más de veintidós millones de trabajadores, para el año 2019 la SSF cuenta con un presupuesto general asignado¹³ de \$36.191.962.728 distribuido en \$29.191.962.728 para gastos de funcionamiento y \$7.000.000.000 para gastos de inversión; presupuesto que es ejecutado a través de la Unidad ejecutora Ministerio del Trabajo - Superintendencia de Subsidio Familiar

Las cifras presentadas muestran la relevancia que en el Sector Administrativo del Trabajo tiene la Superintendencia de Subsidio Familiar, ya que con las funciones asignadas y su presupuesto se garantiza el derecho no solo a la población trabajadora, sino también a sus familias; sin embargo, esta Superintendencia no cuenta con la posibilidad de auto administrarse y gobernarse independientemente.

Como se mencionó anteriormente, la Ley 489 de 1998 concibió las Superintendencias como integrantes de la rama ejecutiva del poder público que

¹² Tomado de internet en <https://www.ssf.gov.co/transparencia/estadistica-general-del-ssf/informacion-poblacional> consulta realizada el 7 de agosto de 2019
¹³ Información tomada de la página oficial de la Superintendencia de Subsidio Familiar en: <https://www.ssf.gov.co/transparencia/presupuesto/presupuesto-general-asignado> (Consultado el 15/10/2019)

cumplen funciones de inspección, vigilancia y control que pueden estar organizadas de dos formas: (i) Con autonomía administrativa, sin personería jurídica y con autonomía financiera (i) (Artículo 66) o (ii) Con personería jurídica y patrimonio propio (Artículo 82).

Entonces, las Superintendencias organizadas de la primera forma, pertenecen al sector central¹⁴ y cuentan con la capacidad de auto administrarse, de autogobernarse de manera independiente y para el ejercicio de su función pueden administrar sus ingresos dada la autonomía financiera que les ha sido atribuida, pero no son sujetos de deberes y derechos por no contar con personería jurídica.

Por otra parte, las Superintendencias organizadas de la segunda forma, son entidades descentralizadas¹⁵ que al contar con Personería Jurídica cuentan con la capacidad legal para ser sujeto de derechos y obligaciones. Esta característica amplía su autonomía y como consecuencias pueden ser admitidas en forma autónoma como sujeto procesal y al tener patrimonio propio no solamente administran sus ingresos, sino que tienen a su disposición un conjunto de bienes y recursos que son jurídicamente diferentes a los de la entidad a la cual se encuentra adscritas.

La Superintendencia de Subsidio Familiar se encuentra organizada de la primera forma aquí expuesta, esto es con autonomía administrativa, sin personería jurídica y con autonomía financiera, lo que obliga a identificar las necesidades jurídicas, técnicas, administrativas y financieras que permiten establecer la necesidad para modificar su organización actual, dotándola de personería (i) jurídica, (ii) autonomía administrativa y (iii) patrimonio independiente.

Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-727 de 2017 hizo alusión a los diversos modelos de organización administrativa, con las siguientes palabras:

¹⁴ Literal e) Artículo 38 de la Ley 489 de 1998
¹⁵ Literal

“En varios pronunciamientos la Corte ha ido decantando una jurisprudencia relativa al tema de los diversos modelos de organización administrativa, que ahora resulta oportuno reseñar brevemente:

1. Mediante Sentencia T-024 de 1996, reiterada posteriormente en los fallos de constitucionalidad números C-496 de 1998 y C-561 de 1999, la Corte, con fundamento en la Constitución, distinguió los fenómenos administrativos de la descentralización, la desconcentración y la delegación, indicando que todos ellos son mecanismos de coordinación y organización de la estructura administrativa a los que se refieren los artículos 209 y 211 superiores, cuyos elementos constitutivos son los siguientes: “Sobre estos modelos de organización administrativa y sus elementos constitutivos la doctrina ha señalado:

La Descentralización como uno de estos mecanismos busca “Transferir a diversas corporaciones o personas una parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado”.

“La descentralización presenta múltiples manifestaciones. Pero la que constituye objeto de nuestro interés, es la descentralización administrativa.

“Para el profesor García Trevijano la descentralización está caracterizada por los siguientes elementos:

“a) Transferencia de poderes de decisión a una persona jurídica de derecho público distinta del Estado; b) La existencia de una relación de tutela y no jerarquía. Pero existen igualmente, otros mecanismos idóneos para la transferencia de funciones. Uno de estos mecanismos lo constituye la desconcentración

La desconcentración en cierta medida es la variante práctica de la centralización, y desde un punto de vista dinámico, se ha definido como transferencia de funciones administrativas que corresponden a órganos

de una misma persona administrativa.

“La desconcentración así concebida, presenta estas características:

“1. La atribución de competencias se realiza directamente por el ordenamiento jurídico.

“2. La competencia se confiere a un órgano medio o inferior dentro de la jerarquía. Debe recordarse, sin embargo que, en cierta medida, personas jurídicas pueden ser igualmente sujetos de desconcentración.

“3. La competencia se confiere en forma exclusiva lo que significa que ha de ejercerse precisamente por el órgano desconcentrado y no por otro.

“4. El superior jerárquico no responde por los actos del órgano desconcentrado más allá de los poderes de supervisión propios de la relación jerárquica y no puede reasumir la competencia sino en virtud de nueva atribución legal”.

“El otro mecanismo, lo determina la Delegación. La delegación desde un punto de vista jurídico y administrativo es la modalidad de transformación de funciones administrativas en virtud de la cual, y en los supuestos permitidos por la Ley se faculta a un sujeto u órgano que hace transferencia.

“Todo lo anterior nos lleva a determinar los elementos constitutivos de la Delegación:

“1.La transferencia de funciones de un órgano a otro.

2.La transferencia de funciones, se realiza por el órgano titular de la función.

3.La necesidad de la existencia previa de autorización legal.

4.El órgano que confiere la Delegación puede siempre y en cualquier momento reasumir la competencia.”

A partir de esta diferenciación y la mayor compatibilidad que supone el modelo administrativo descentralizado con las funciones de inspección y vigilancia a cargo de la Superintendencia del Subsidio Familiar, se plantea la modificación de su naturaleza jurídica, adoptando la forma organizacional establecida en el artículo 82 de la Ley 489 de 1998 que dispone:

"...las superintendencias con personería jurídica son entidades descentralizadas con autonomía administrativa y patrimonial, las cuales se sujetan al régimen jurídico contenido en la ley que las crea y en lo no previsto por ella, al de los establecimientos públicos.

La modificación de la naturaleza jurídica de la Superintendencia del Subsidio Familiar presenta entre otras, las siguientes ventajas:

- Actualiza su naturaleza jurídica a la señalada para el resto de Superintendencias de la Administración Pública Nacional. De las 10 Superintendencias organizadas en la actualidad, **solamente la Superintendencia del Subsidio Familiar carece de personería jurídica.**
- El otorgamiento de personería jurídica que impone su cambio de naturaleza, la ubica como una entidad del sector descentralizado por servicios de acuerdo con el artículo 38 de la Ley 489 de 1998, en tal sentido, **se le reconoce un grado de autonomía administrativa, financiera y patrimonial mayor o diferente a la señalada en el régimen actual.**
- Al contar con personería jurídica, la Superintendencia puede ser **sujeto de derechos y obligaciones, representada judicial y extrajudicialmente por el Superintendente del Subsidio Familiar** lo que ayudaría a reducir la cantidad de documentos y su trámite para su vinculación como parte demandante o demandada en cualquier trámite, proceso judicial o proceso administrativo

- El reconocimiento de personería jurídica a la Superintendencia del Subsidio Familiar **no se opone a la delegación de las funciones de inspección y vigilancia de los servicios públicos a cargo del presidente de la República en la Superintendencia,** como ha sido señalado por la Corte Constitucional en su Sentencia C – 727 de 2000.
- La especialización de la labor de inspección y vigilancia que ejerce la Superintendencia del Subsidio Familiar y su separación formal de las funciones de política asignadas al Ministerio del Trabajo, **permiten establecer un esquema de independencia conveniente para su ejercicio, evitando posibles conflictos de interés en las funciones asignadas a ambos entes estatales.**

Con el ánimo de lograr la mayor eficiencia y eficacia en la gestión a cargo de la Superintendencia del Subsidio Familiar, es necesario modificar su naturaleza jurídica con la finalidad de lograr la especialización de la labor de inspección y vigilancia que le corresponde ejercer frente a las Cajas de Compensación Familiar y su separación formal de las funciones de política asignadas al Ministerio del Trabajo, estableciendo con ello un esquema de independencia conveniente para su ejercicio y para el sector.

Es importante mencionar que la Carta Política en ninguna de sus disposiciones restringe al legislador su facultad de determinar y variar la estructura y naturaleza pública y por el contrario permite adecuarla en la forma que se estime más aconsejable, dentro del marco de la Constitución.

Al respecto es importante traer a colación lo señalado por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia en Sentencia No. 8 de 1985, al estudiar las razones en que se fundamentó una demanda de inconstitucionalidad formulada en contra del Decreto 1659 de 1978, manifestó lo siguiente:

"(...) Se expresó en tales fallos que no es contrario a la Carta que

la ley determine y modifique como a bien tenga la estructura de las Superintendencias y de las demás entidades administrativas, cuyo origen no se halla en la Constitución sino en la ley, ha de aceptar las disposiciones conformé a las cuales la Superintendencia de Notariado v Registro "continuará funcionando como una unidad administrativa especial, adscrita al Ministerio de Justicia, con personería jurídica y patrimonio autónomo" y su régimen presupuestal, de administración de personal y de contratos será el mismo que rige para los establecimientos públicos".

Tales disposiciones dan a la mencionada Superintendencia carácter híbrido, integrado por elementos que conforme al Decreto 1050 de 1968 serían contradictorios, puesto que algunos corresponden a las entidades adscritas a Ministerios, otros a las "unidades administrativas especiales" y otros a los establecimientos públicos. Cualquiera que sea el mérito de esa mezcla a la luz de la técnica administrativa y de la coherencia de las normas legales, no cabe, por las razones expuestas en las dos indicadas sentencias de 1984, rechazarla en el plano constitucional.

Consecuente con lo expuesto en las sentencias 39 y 45 de 1984 y avanzando en la rectificación <sic> de las conclusiones de la número 33 de 1982, procederá la corporación a declarar exequible el artículo 1º del Decreto acusado. Por primera vez reconocerá así la constitucionalidad de los atributos de "unidad administrativa especial", "personería jurídica" y "patrimonio autónomo", como asignables a una Superintendencia".

De acuerdo con la precitada sentencia, constitucionalmente no se encuentra prohibido que la ley determine y modifique como a bien tenga la estructura de las Superintendencias y de las demás entidades administrativas.

Las funciones de la Superintendencia no solamente se ciñen a aquellas delegadas por el presidente, sino que también cumple funciones que le han sido asignadas expresamente por mandato legal.

1.2 FORTALECIMIENTO DEL RÉGIMEN SANCIONATORIO

La presente propuesta busca actualizar el régimen sancionatorio y consagrarlo en la Ley para que así sea un régimen claro y garantista, que motive el respeto y cumplimiento de los objetivos sociales del Sistema, sin dejar de lado los principios del debido proceso y legalidad por los que se rige nuestro país. Esto incluye criterios de graduación de las penas, beneficios para quien colabore en las investigaciones y actualización de los rubros de las multas. Frente a esto último, con la modificación propuesta, se ajusta una norma expedida hace cerca de 18 años, para actualizar los topes de las sanciones a imponer por infracciones al régimen del subsidio familiar por parte de la Superintendencia de Subsidio Familiar, así:

NORMA	CONDUCTA	SANCIÓN ACTUAL	SANCIÓN PROPUESTA
Ley 789 de 2002, artículo 24, numeral 16	Desobedecer las instrucciones u órdenes de la Superintendencia del Subsidio Familiar sobre violaciones legales, reglamentarias o estatutarias.	Multas sucesivas hasta de dos mil (2.000) salarios mínimos legales diarios vigentes a la fecha de la sanción.	Multas sucesivas de cien (100) a ocho mil (8.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de la sanción En caso de que la sanción haya sido ocasionada por conducta negligente o dolosa de parte del órgano administrativo o uno de sus miembros, o del Revisor Fiscal, este deberá responder con

NORMA	CONDUCTA	SANCIÓN ACTUAL	SANCIÓN PROPUESTA
Ley 789 de 2002, artículo 24, numeral 17	Violaciones legales, reglamentarias o estatutarias (respetando la autonomía empresarial)	a) Amonestación escrita	a) Amonestaciones escritas y sanciones pedagógicas convertibles en multas
		b) Multas a las personas naturales responsables de entre cien (100) y mil (1.000) salarios mínimos diarios legales vigentes. (personas naturales)	b) Multas de las personas naturales responsables hasta de dos mil (2.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
		c) Multas a las entidades vigiladas hasta de diez mil (10.000) salarios mínimos diarios legales vigentes.	c. Multas a las entidades vigiladas de entre mil (1.000) hasta ocho mil (8.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
			d. Suspensión o remoción de representantes legales, revisores fiscales, miembros de juntas y consejos directivos y demás funcionarios del nivel directivo de las entidades vigiladas, en los eventos en que se compruebe que autorizó, ejecutó o toleró con dolo o culpa grave conductas violatorias de las normas del Sistema de Subsidio Familiar y/o instrucciones de la Superintendencia del Subsidio Familiar.

NORMA	CONDUCTA	SANCIÓN ACTUAL	SANCIÓN PROPUESTA
	Empleadores que: 1. No inscriben en las Cajas de Compensación Familiar a todos los trabajadores a los que tenga la obligación de afiliarse 2. No pagar cumplidamente los aportes a las CCF o girar oportunamente aportes y cotizaciones 3. No informar novedades laborales de sus trabajadores a las CCF	Multas sucesivas hasta de mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.	Multas sucesivas hasta de dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Como puede evidenciarse, el valor de las multas actuales, que además está calculado en salarios diarios, no corresponde al tamaño y envergadura de las Cajas de Compensación Familiar, y por lo tanto no cumplen su función de disuasión. Esta actualización monetaria de las sanciones es necesaria para poner a tono las facultades de inspección, vigilancia y control a cargo de la Superintendencia del Subsidio Familiar, sobre un régimen que confiere cobertura a más de 21 millones de colombianos entre trabajadores y beneficiarios y administra cuantiosos recursos parafiscales de destinación específica para el subsidio familiar, lo que justifica la intervención del Estado.

1.3 MEDIDAS CAUTELARES

Adicional a las medidas anteriormente expuestas, el proyecto consagra las medidas cautelares que puede imponer la Superintendencia del Subsidio Familiar en los procedimientos administrativos y visitas. Estas medidas ya han sido consagradas vía decreto y conceptos del Consejo de Estado, particularmente la aplicación de los artículos 113 y 114 del Decreto-Ley 633 de 1993, específicamente en el concepto 2435 de 10 de febrero de 2020 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, así:

“La Superintendencia del Subsidio Familiar es la autoridad competente para adoptar las medidas preventiva de la toma de posesión de una Caja de Compensación Familiar de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 113 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, las cuales pueden traer como consecuencias la reorganización empresarial de la Caja de Compensación Familiar de que se trate y la reestructuración de sus pasivos para de esta forma superar la situación crítica por la cual esté atravesando y normalizar su operación. Lo anterior conforme a las facultades conferidas por los artículos 17 y 24 numerales 19 y 23, de la ley 789 de 2002 y por el artículo 2°, numerales 18 y 22 del decreto 2595 de 2012, en concordancia con lo dispuesto por los artículos 65 de la ley 715 de 2001, 68 de la ley 1753 de 2015 y 1° del Decreto 1015 de 2002, estas mismas normas y demás concordante desarrollan las funciones que deben ejercer la superintendencia del subsidio familiar durante el trámite de reorganización empresarial que se pueda generar por la adopción de medidas preventivas de la toma de posesión, conforme al artículo 113 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.”

2. MEDIDAS DE PROTECCIÓN A LOS RECURSOS Y GESTIÓN DEL SUBSIDIO FAMILIAR

2.1 Inembargabilidad del 4%

En Colombia el sistema del subsidio familiar surge a mediados del siglo pasado bajo un modelo que combina la protección laboral y la distribución del ingreso. La Ley 90 de 1946, fue la primera en prever el subsidio como una prestación facultativa que los empleadores podían asumir en beneficio de los asegurados obligatorios o que llegaren a establecerse por ley especial o en las convenciones colectivas de trabajo. Posteriormente el Decreto Legislativo 118 de 1957 le da el carácter de una obligación a cargo de determinados empleadores particulares y de algunas entidades oficiales que debía ser cubierto a los beneficiarios directamente por las respectivas empresas o por las cajas especiales organizadas por los empleadores. De esta manera el subsidio pasó a ser parte de la seguridad social y quedó incluido dentro de la denominación genérica de prestaciones sociales legales de los trabajadores. La Ley 58 de 1963 amplió la cobertura a los trabajadores del sector público y todos los de las empresas o patronos titulares de un patrimonio neto igual o superior a los cincuenta mil pesos. Sin embargo, el sistema no era uniforme pues hacía depender el monto del subsidio del tamaño de la empresa y permitía la creación de Cajas de Compensación exclusivas para los empleados de ciertos gremios.

Sería la Ley 21 de 1982, la que fijaría el marco normativo actual bajo el cual todo trabajador dependiente es beneficiario del subsidio familiar sin importar la naturaleza de su empleador. Posteriormente, en el artículo 6° de la Ley 71 de 1988, se amplió la cobertura del sistema del subsidio familiar, a los pensionados, salvo en lo relacionado con el subsidio en dinero.

Respecto a la naturaleza jurídica de los recursos de la seguridad social, esta Corporación ha sostenido que se tratan de recursos parafiscales, al respecto argumentó:

"Las contribuciones parafiscales han sido definidas como gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado grupo y se utilizan en beneficio de ese mismo sector. Se trata de una forma de intervención del Estado en la economía destinada a extraer ciertos recursos de un sector económico, para ser invertidos en el propio sector, al margen del presupuesto nacional. Es su afectación dirigida a un propósito específico la característica fundamental de estos recursos".

La Corte Constitucional se ha referido a las características de las contribuciones parafiscales, así:

- 1a. Son obligatorias, porque se exigen, como todos los impuestos y contribuciones, en ejercicio del poder coercitivo del Estado;
- 2a. Gravan únicamente un grupo, gremio o sector económico;
- 3a. Se invierten exclusivamente en beneficio del grupo, gremio o sector económico que las tributa;
- 4a. Son recursos públicos, pertenecen al Estado, aunque están destinados a favorecer solamente al grupo, gremio o sector que los tributa; (la negrilla y el subrayado son fuera del texto original.).

Es de anotar, que las Cajas de Compensación Familiar fueron creadas con el fin de sobrelevar las cargas de los trabajadores de menores y bajos ingresos, pero esto no se refiere a los empleados de la Corporación sino a los beneficiarios del sistema de subsidio familiar y dada la normatividad del sistema del subsidio familiar (Ley 31/84, Ley 75/86, Ley 49/90, Ley 3/91, Ley 100/93, Ley 119/94 y demás normas concordantes) es evidente que no gozan de una plena autonomía y por ello se encuentran sujetas a la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Subsidio Familiar.

Las Cajas de Compensación Familiar son entes de especial naturaleza, que manejan una prestación social que surge de la relación entre empleadores y trabajadores y que benefician a estos últimos y a sus familias, además, el destino de los recaudos que realizan las Cajas de Compensación Familiar se encuentran

perfectamente delimitados por la ley, no pudiendo modificar la especial destinación de dichos recursos, solo podrán distribuirlos, destinarlos o invertirlos en los términos de las disposiciones legales vigentes.

Esos recursos que administran las Cajas de Compensación tienen la triple condición: i) de prestación de la seguridad social ii) de mecanismo de redistribución del ingreso y iii) de función pública desde la óptica de la prestación del servicio, tal como señaló en la Sentencia C 629, expediente D-8397, Magistrado Ponente Humberto Antonio Sierra Porto, del 24 de agosto de 2011:

"En primer lugar se ha hecho referencia a la relación entre el subsidio familiar y los artículos 48 y 53 constitucionales. Así, se ha destacado que el subsidio familiar es una especie del género de la seguridad social. Igualmente se ha señalado que constituye un mecanismo de redistribución del ingreso, en especial si se atiende a que la cuota monetaria "se reconoce al trabajador en razón de su carga familiar y de unos niveles de ingreso precarios, que le impiden atender en forma satisfactoria las necesidades más apremiantes en alimentación, vestuario, educación y alojamiento". Estos pronunciamientos previos fueron recogidos en la sentencia C-1173 de 2001, en la que se sostuvo que el subsidio familiar ostenta la triple condición de prestación de la seguridad social, mecanismo de redistribución del ingreso y función pública desde la óptica de la prestación del servicio.

Por otra parte, en numerosas sentencias de tutela se ha establecido la relación entre la cuota monetaria del subsidio familiar y el derecho al mínimo vital, especialmente porque sus destinatarios finales son niños y personas de la tercera edad" (Subrayado fuera de texto).

Vale la pena traer a colación, la Sentencia C629, expediente D-8397, Magistrado Ponente Humberto Antonio Sierra Porto, del 24 de agosto de 2011, que destacó las características del subsidio familiar:

"Del análisis de la legislación vigente sobre la materia, esta Corporación ha destacado como características fundamentales del subsidio familiar las siguientes:

- Es una prestación social, porque su finalidad no es la de retribuir directamente el trabajo -como sí lo hace el salario-, sino la de subvencionar las cargas económicas del trabajador beneficiario.
- Se paga en dinero, servicios y especie ya sea mediante una cuota monetaria, el reconocimiento de géneros distintos al dinero o mediante la utilización de obras y programas sociales que organicen las Cajas de Compensación Familiar, respectivamente.
- Se paga a los trabajadores activos y también a los pensionados, salvo en lo relacionado con el subsidio en dinero al cual éstos últimos no tienen derecho por mandato de la ley.
- Tiene por objetivo fundamental la protección integral de la familia y puede ser considerado una concretización del mandato contenido en el artículo 42 constitucional, a cuyo tenor "el Estado y la sociedad garantizarán la protección integral de la familia".
- Constituye una valiosa herramienta para la consecución de los objetivos de la política social y laboral del Gobierno, pues es un instrumento para alcanzar la universalidad de la seguridad social, de conformidad con lo señalado en el artículo 48 constitucional.
- Se provee a partir de los recursos aportados por los empleadores a las cajas de compensación familiar.
- Es recaudado, distribuido y pagado por las cajas de compensación familiar que además están en la obligación de organizar y administrar las obras y programas que se establezcan para el pago del subsidio familiar."

Teniendo en cuenta que estos recursos pertenecen a la seguridad social, gozan de una destinación específica asignada por ley, y que en numerosas sentencias de tutela se ha establecido la relación entre la cuota monetaria del subsidio familiar y

el derecho al mínimo vital, especialmente porque sus destinatarios finales son niños y personas de la tercera edad, que son inembargables.

Si bien el subsidio familiar no está catalogado como un derecho fundamental por sí solo, sí trasciende a esta órbita, pues en ellos se encuentran involucrados los niños, adultos mayores, discapacitados y desempleados. Al respecto, la sentencia T-046 de 1992, expresó:

"El Subsidio Familiar que se entrega a las personas pertenecientes a los sectores más pobres de la población, en la medida que busca dar ayuda a los niños cuyos padres no cuentan con los medios económicos suficientes para satisfacer todas sus necesidades, se conecta con el DERECHO AL MÍNIMO VITAL que es protegido tuteladamente. Además, al tenor del artículo 44 de la Constitución, los niños gozan de protección especial y entre sus derechos fundamentales se encuentran: la vida, la integridad física, la salud, la seguridad social y la alimentación equilibrada. Los niños beneficiarios del Subsidio merecen especial protección por el sólo hecho de ser niños. El Subsidio Familiar, prestación social del régimen de la seguridad social, adquiere el carácter de fundamental tratándose de menores de edad"

Esta posición ha sido ratificada por el Honorable Magistrado Doctor HUMBERTO SIERRA PORTO, en sentencia C-629/2011, que expresa:

"Por otra parte, en numerosas sentencias de tutela se ha establecido la relación entre la cuota monetaria del subsidio familiar y el derecho al mínimo vital, especialmente porque sus destinatarios finales son niños y personas de la tercera edad"

Por lo tanto, ha reconocido que, si bien se trata de una prestación social de carácter económico, que en principio no es susceptible de protección por medio de la acción de tutela, cuando ha se trata de menores de edad o de personas de la tercera edad adquiere el carácter de derecho fundamental y la garantía constitucional se convierte en el mecanismo idóneo para exigir su pago."

Así las cosas, el subsidio familiar cumple una importante función social frente al trabajador colombiano y su familia, la cual queda consagrada junto con la inembargabilidad de este recurso.

2.2 Mayor democratización y responsabilidad para los Revisores Fiscales y Consejos Directivos

El presente proyecto de ley también propone medidas para proteger el sistema del subsidio familiar y sus recursos a través de la democratización y responsabilización de los órganos directivos de las Cajas de Compensación Familiar. Para esto, se plantea la prohibición de más de una reelección para Consejeros Directivos y Revisores Fiscales, periodos institucionales intercalados en los mencionados cargos, y la creación de una inhabilidad por 4 años de dirigir una Caja para quienes hayan sido sancionados por conducta dolosa. Además, se soluciona un problema operativo de mayorías en la toma de decisiones de las Cajas de Compensación, exigiendo mayoría simple sobre calificada. Estas medidas evitarán que los órganos de decisión sean cooptados por determinados individuos, y que las decisiones fundamentales para las Cajas puedan ser tomadas adecuadamente. Es importante resaltar que las Cajas de Compensación Familiar no son una empresa cualquiera, sino que cumplen una función social. Por lo tanto, se debe asegurar que su administración no se convierta en meramente un negocio lucrativo y monopólico para quienes tienen intereses sino que sean más abiertas y democráticas, más balanceadas y responsables.

IV. MARCO JURÍDICO

A continuación, se citan las normas y conceptos principales que rigen el Sistema

del Subsidio Familiar y la Superintendencia del Subsidio Familiar.

- Ley 25 de 1981, "Por la cual se crea la Superintendencia del Subsidio Familiar y se dictan otras disposiciones"
- Ley 21 de 1982 "Por la cual se modifica el régimen del Subsidio familiar y se dictan otras disposiciones."
- Ley 789 de 2002 "Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo"
- Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015
- Decreto 784 de 1989
- Decreto 682 de 2014
- Decreto 3667 de 2004
- Decreto 2595 de 2012
- Decreto 2581 de 2007
- Decreto 1746 de 2000
- Decreto 1533 de 2019
- Decreto 046 de 2020
- Sentencia C-440 de 2001 de la Corte Constitucional
- Concepto 46841 de 2004 de la Secretaría Distrital de Educación
- Circular 1 de 2002 del Departamento Administrativo de la Función Pública

V. IMPACTO FISCAL

Como el presente proyecto de Ley, no ordena un gasto adicional o una reducción de ingresos del presupuesto general de la nación, no genera ningún impacto fiscal y por tal razón no se hace necesario agotar el trámite de análisis y aprobación previa por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a que se refiere el artículo 7 de la Ley 819 de 2003

Cordialmente,



HENRY FERNANDO CORREAL
Representante a la Cámara



MARÍA CRISTINA SOTO DE GÓMEZ
Representante a la Cámara

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 350 DE 2021
CÁMARA**

por la cual se suprime el matrimonio infantil en Colombia y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1º. OBJETO. La presente ley tiene por objeto suprimir definitivamente la figura del matrimonio infantil, para la efectiva protección de los niños, niñas y adolescentes ante los matrimonios y uniones tempranas (MIUT) en concordancia con el marco jurídico internacional adoptado por Colombia

ARTÍCULO 2º. Modifíquese el artículo 116 de la Ley 84 de 1873 "Código Civil", el cual quedará así:

ARTÍCULO 116. CAPACIDAD PARA CONTRAER MATRIMONIO. Únicamente las personas mayores de 18 años podrán contraer matrimonio libremente.

ARTÍCULO 3º. Deróguese el artículo 117 de la Ley 84 de 1873 "Código Civil"

ARTÍCULO 4º. Modifíquese el numeral 2 del artículo 140 de la Ley 84 de 1873 "Código Civil", el cual quedará así:

2o) Cuando se ha contraído con o entre menores de edad.

ARTÍCULO 5º. POLÍTICA PÚBLICA. El Gobierno Nacional en coordinación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Defensoría del Pueblo deberán formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar una política pública encaminada a disminuir las causas que impulsan a las niñas, niñas y jóvenes a las uniones y matrimonios tempranos (MIUT).

ARTÍCULO 6º. RECURSOS Y FINANCIACIÓN. Autorícese al Gobierno Nacional para realizar las apropiaciones y modificaciones presupuestales que sean necesarias para dar cumplimiento a la presente ley.

ARTÍCULO 7º. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su promulgación, fecha a partir de la cual el Gobierno Nacional cuenta con un (1) año para reglamentar las disposiciones aquí contenidas.



JOHN JAIRO BERMÚDEZ GARCÉS
Representante a la Cámara por Antioquia
Partido Centro Democrático

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. INTRODUCCIÓN

El matrimonio infantil y las uniones tempranas (MIUT) hacen referencia a las uniones de carácter formal o informal donde uno o ambos miembros de la pareja son niños, niñas o adolescentes menores de 18 años. El matrimonio infantil en el ámbito de América Latina y el Caribe se considera como una práctica nociva que vulnera los derechos de los niños, niñas y adolescentes, así como un obstáculo para avanzar en la región en materia de igualdad de género, toda vez que se mantiene el estancamiento de la tasa de prevalencia del matrimonio infantil y uniones tempranas en América Latina y el Caribe, de acuerdo con los resultados de un estudio conjunto del 2018 de la UNICEF, ONU Mujeres y UNFPA, y, de seguir esta tendencia, cerca de 20 millones de niñas en la región se habrán casado antes de los 18 años para el 2030.

La alianza mundial *Girls Not Brides*, que aglutina más de 600 organizaciones de la sociedad civil en más de 80 países, se dedica a hacer frente al matrimonio infantil. Según *Girls Not Brides*, esta práctica tiene lugar en todo el mundo independientemente de la cultura, la religión o la etnia. Así, las niñas que se casan antes de los 18 años en el Sur de Asia representan un 45%; en el África subsahariana un 39%; el 23% en América Latina y el Caribe; el 18% en el Oriente Medio y Norte de África; el 15% en Asia Oriental y el Pacífico, y presentándose también en algunas comunidades de Europa y Norteamérica. A pesar de que el matrimonio infantil afecta desproporcionalmente a las niñas, con una probabilidad casi siete veces mayor, los niños tampoco se escapan.

Según la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer – CEDAW y el Comité de Derechos del Niño – CDN, el matrimonio infantil va acompañado de embarazos y partos precoces y frecuentes, que provocan tasas de mortalidad y morbilidad materna superiores a la media. Las muertes relacionadas con el embarazo son la causa principal de mortalidad para las niñas de entre 15 y 19 años, ya estén casadas o solteras, en todo el mundo. La mortalidad de lactantes entre los niños de madres muy jóvenes es más elevada (a veces incluso el doble) que la registrada entre los de madres de más edad. En los casos de matrimonio infantil o forzoso, en particular cuando el marido es considerablemente mayor que la esposa, y en los que las niñas tienen un nivel educativo escaso, las niñas suelen tener un poder de decisión restringido con respecto a sus propias vidas. El matrimonio infantil también conduce a unas tasas de deserción escolar más altas, especialmente entre las niñas; a la expulsión forzosa de la escuela y a un mayor riesgo de violencia doméstica, además de limitar el disfrute del derecho a la libertad de circulación.

2. MARCO INTERNACIONAL

Las Naciones Unidas por medio del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Comité de los Derechos del Niño presentaron en el año 2014 una serie de Observaciones Generales. Dichas recomendaciones tenían el propósito de aclarar las obligaciones de los Estados Parte de las Convenciones, entre los cuales se encuentra Colombia, en relación con las medidas legislativas y de políticas que deben adoptar los países para salvaguardar los derechos de los niños y mujeres en el mundo. En la Observación General N° 18 reconocen y hacen un llamado a eliminar las prácticas nocivas que son entendidas como la negación de la dignidad e integridad de la persona y una violación a los derechos fundamentales, representando una discriminación con consecuencias negativas para los destinatarios. Estas prácticas pueden ser tradicionales, emergentes o reemergentes y son establecidas por unas normas sociales que perpetúan el predominio del sexo masculino y la desigualdad de mujeres y niños.

El matrimonio infantil es considerado una forma de matrimonio forzoso, ya que no existe un consentimiento pleno, libre e informado por una de las partes o ninguna de ellas. Esta práctica afecta sobre todo a niñas y en el largo plazo a mujeres adultas por el impacto al que se las sometió siendo menores de edad, debido a que no se encontraban preparadas física y psicológicamente para tomar decisiones conscientes e informadas. No es justificable invocar costumbres y valores socioculturales y religiosos para validar concepciones acerca del matrimonio infantil, las personas deben elegir libremente a su cónyuge y evitar que se violen sus derechos y libertades.

Por todo lo anterior, y como antecedente en el año 2012, el Comité de los Derechos del Niño y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, junto con la Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia contra los Niños, el Grupo de Trabajo sobre la discriminación contra la mujer en la legislación y cuatro relatorias de la ONU realizaron una declaración conjunta en la que exhortaban a los Estados a elevar a 18 años la edad para contraer matrimonio, sin excepción alguna como el consentimiento paternal autorizado en países como Colombia.

Se listan a continuación los tratados internacionales que por una parte protegen y garantizan los derechos de los niños y por otra, garantizan el derecho de todas las personas a contraer matrimonio con el consentimiento libre y pleno de ambos contrayentes:

- *Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)*, el artículo 16 establece que el matrimonio sólo se contraerá mediante libre y pleno consentimiento de los futuros esposos; posteriormente en su artículo 25 indica que todos los niños tienen derecho a cuidado y asistencias especiales.

4. CONTEXTO NACIONAL

El diagnóstico del matrimonio infantil y uniones tempranas en Colombia, llevado a cabo por el Departamento Nacional de Planeación presentado en el 2019, arrojó que los matrimonios infantiles y uniones tempranas en mujeres entre 15 y 19 años representan cerca del 13% y que alcanzan el 22% en las zonas rurales, conforme con los resultados de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS, 2015). Además señala que esta situación afecta por lo menos a un 0,8% de las niñas de 13 a 14 años. Otra aproximación a esta realidad se muestra en las cifras de la Superintendencia de Notariado y Registro: los matrimonios que involucraron un contrayente menor de edad en el 2016 fueron 448; los celebrados en el 2017 fueron 415; pasando a 389 en el 2018, y a 251 en el 2019. Si bien se muestra una reducción paulatina, se debe tener en cuenta que estas cifras sólo muestran matrimonios efectivamente registrados a través de las notarías.

Estos datos al ser cruzados con información sobre mortalidad asociada a embarazo en la adolescencia, fecundidad, nacimientos, diferencia de edad, violencia, muestran que es una problemática que requiere de un análisis más profundo. Por ejemplo, de acuerdo con el estudio del DNP, entre el 2013 y el 2017, se observó que el embarazo en la adolescencia o a temprana edad, es resultado o causa del matrimonio infantil y las uniones tempranas lo que se puede analizar a través de indicadores como la tasa específica de fecundidad (TEF).

Según los datos de estadísticas vitales (EEVV) del DANE, en el 2018 en el grupo de edad de madres de 10 a 14 años, los nacimientos alcanzaron la cifra de 5.362 nacimientos y en las madres entre 15 y 19 años un registro de 121.118 nacimientos. Mientras que, en lo corrido del 2020, fueron de 4.268, para el grupo de madres entre los 10 y 14 años y de 109.823, para las madres entre los 15 y 19 años. Comparativamente, cifras menores, pero que continúan siendo altas y preocupantes si se tiene en cuenta que los embarazos en menores de 18 años son considerados de riesgo, y de muy alto riesgo entre las menores de 10 a 14 años.

Favorecer y fomentar este tipo de uniones amenaza la vida misma de estos grupos etarios e impide su normal desarrollo, sin descartar además la posibilidad de desarrollar trastornos emocionales asociados con la depresión, ansiedad, trastornos de conducta, suicidio, autolesiones, consumo de sustancias psicoactivas, etcétera. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), con respecto a las uniones tempranas en matrimonio dice que *“impiden el desarrollo armónico de los niños, niñas y adolescentes en el país”*, además, conforme a la misma entidad, el 43.5% de las niñas y adolescentes en unión temprana, son por lo menos seis años menores que su pareja, significando que la mitad de las adolescentes pueden experimentar desigualdad de poder con respecto a su pareja, incrementando el riesgo de sufrir violencia sexual, explotación y discriminación.

La normativa nacional contempla las restricciones para contraer matrimonio y tener relaciones sexuales con menores de 14 años en el Código Civil (artículo 117) y el Código Penal admiten que los menores entre los 14 y 18 años puedan contraer matrimonio con permiso de sus padres o

- *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1969)*, el artículo 23 contempla el derecho a contraer matrimonio de forma libre y pleno consentimiento de los contrayentes; igualmente, en su artículo 24 establece que todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado.

- *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1969)*, el artículo 10 establece la adopción de medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, protegiéndolos contra la explotación económica y social. Además, advierte que el matrimonio debe contraerse con el libre consentimiento de los futuros cónyuges.

- *La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1983)* en su artículo 16; los artículos 2 y 3 de la *Convención sobre el consentimiento para el matrimonio (1964)* y el artículo 2 de la *Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud (1957)* llaman a los Estados Parte a adoptar medidas legislativas destinadas a especificar una edad mínima para contraer matrimonio.

3. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

- Proyecto de Ley 103 de 2007 Senado *“Por el cual se prohíbe el matrimonio de los menores de edad (18 años)”*
- Proyecto de Ley 006 de 2015 Senado *“Por medio de la cual se modifican los artículos 116, 117 y el numeral 2 del artículo 140 del Código Civil”*
- Proyecto de Ley 050 de 2017 Senado - 213 de 2018 Cámara, *“Por medio de la cual se modifican el artículo 116, el numeral 2 del artículo 140, se deroga el artículo 117 del Código Civil y se dictan otras disposiciones”*.
- Proyecto de Ley 078 Cámara *“Por el cual se modifican los artículos 117 y 140, en su numeral 2 del Código Civil”*
- Proyecto de Ley 209 de 2019 Senado *“Por medio de la cual se modifica el artículo 116, el numeral 2 del artículo 140, se deroga el artículo 117 del Código Civil y se dictan otras disposiciones”*
- Proyecto de Ley 118 de 2020 Senado *“Por medio de la cual se modifica el artículo 116, el numeral 2 del artículo 140, se deroga el artículo 117 del Código Civil y se dictan otras disposiciones”*

representantes legales. Las uniones tempranas son un tipo de unión informal que por prohibición jurídica sólo se puede legalizar después de dos años de convivencia, como resultado del vacío jurídico de leyes que prohíben este tipo de uniones con menores de 18 años, además de la ausencia de registros administrativos que permitan realizar el respectivo monitoreo al no existir obligatoriedad de padrón o anotación.

Sin embargo, es fundamental tener en cuenta que la Constitución Política en su artículo 44 reconoce que los niños "Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia", por lo que se entiende que Colombia al ser parte de múltiples tratados internacionales debería enmarcarse entre los países que establezcan la mayoría de edad (18 años) para casarse y debería prohibir esta práctica entre los menores de edad por ser una manifestación de discriminación y un impedimento para que los niños puedan disfrutar plenamente de sus derechos (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2014).

También, es necesario destacar la prioridad que Colombia estableció a 2030 de implementar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, entre ellos el ODS 5.3, relacionado con la eliminación de todas las prácticas nocivas, como el matrimonio infantil, precoz y forzado y la mutilación genital femenina. De la misma forma, en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018- 2022 "Pacto por Colombia, pacto por la equidad", principalmente en el "Pacto de equidad para las mujeres" se establecen algunos compromisos como:

- Impulsar la ley que elimine del Código Civil la excepción que permite que personas menores de edad puedan contraer matrimonio con autorización de sus padres, madres o tutores, de manera que se penalicen las acciones que induzcan a las niñas y adolescentes a esta práctica nociva y otras derivadas de esta.
- Impulsar un documento de política social para la prevención del matrimonio infantil y las uniones tempranas, como prácticas nocivas que tienen otros efectos adversos en el desarrollo de la persona.
- Promover la transformación de los imaginarios culturales de discriminación, explotación y abuso de las niñas, niños y adolescentes, y el fortalecimiento de sus trayectorias de vida, a través de la vinculación de la población en riesgo a la estrategia del programa de Desarrollo Naranja.
- Promover la prohibición del castigo físico, el matrimonio infantil, la mutilación genital femenina; igualmente, promover la cadena perpetua para los homicidas y abusadores sexuales de niñas, niños y adolescentes.
- Fortalecimiento de redes familiares y comunitarias para la prevención de violencias sexual, intrafamiliar, matrimonio infantil y uniones tempranas, en el marco del plan de cuidado para la vida colectiva de los pueblos indígenas en coordinación con la Comisión Nacional de Mujeres Indígenas.

Uno de los propósitos perseguidos con la presente iniciativa es la de dar coherencia a nuestro marco normativo. El país a través de varias instituciones públicas y privadas se ha adherido a las iniciativas de organizaciones internacionales como la CEDAW, CDN y una amplia red de instituciones privadas que promueven el establecimiento de líneas de acción para la eliminación de la práctica nociva del matrimonio infantil, buscando con ello resguardar y proteger los derechos de los niños y niñas. Resulta contradictorio que en nuestro ordenamiento jurídico persista esta práctica y se perpetúe, siendo una responsabilidad inaplazable legislar al respecto, pues además de la coherencia se debe dar un verdadero impulso legal y político a la formulación de políticas públicas que sirvan para erradicar la práctica del matrimonio infantil, aminorando y erradicando en un mediano y largo plazo el impacto que sobre las generaciones de niños, niñas y adolescentes que constituyen el futuro de la nación, y la sociedad en general.



JOHN JAIRO BERMÚDEZ GARCÉS
Representante a la Cámara por Antioquia
Partido Centro Democrático

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 351 DE 2021
CÁMARA**

por medio del cual se modifica el artículo 178 del Decreto Ley 960 de 1970, se regula el ejercicio del Derecho de Preferencia Notarial y se dictan otras disposiciones.

1. OBJETIVO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El objeto del presente Proyecto de Ley es actualizar el Decreto Ley 960 de 1970 (en adelante, "Estatuto del Notariado") en el sentido de consolidar un marco legal que permita reglamentar y ejercer el derecho de preferencia que detentan aquellos particulares que pertenecen a la carrera notarial, de manera que se garantice el operación público notarial de forma eficaz, eficiente, la protección de la igualdad de oportunidades y la prevalencia del mérito y la capacidad profesional como criterios de selección.

Para el cumplimiento del mencionado objetivo, el presente Proyecto de Ley modifica los artículo 10 y 178 del mismo Estatuto, el cual consagra el derecho de preferencia que les asiste a quienes pertenecen a la carrera notarial; e incluye un artículo que expresamente le concede la facultad al Ministerio de Justicia, en coordinación con el Consejo Superior de la Carrera Notarial, de reglamentar la aplicación del derecho de preferencia.

Es de resaltar que este proyecto de ley promueve, entre otros, los principios constitucionales de igualdad, transparencia, objetividad y meritocracia, al incidir sobre el ejercicio que desempeñan los notarios en Colombia y actualizarlo con atención a la jurisprudencia del Consejo de Estado en la materia.

2. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

Históricamente, el nombramiento de los notarios ha suscitado intensas discusiones en relación con procedimientos faltos de objetividad, transparencia e igualdad, así como de grandes escándalos asociados a casos de corrupción y condenas judiciales por el ejercicio ilícito de la función notarial.

A pesar de que el Constituyente, consciente de esta situación, introdujo el artículo 131 de la Constitución Política, en virtud del cual el concurso es el criterio para el nombramiento de los notarios, la ausencia de carrera notarial y la asignación de las notarías como cuotas burocráticas, ha sido la regla general en Colombia¹.

¹ Véase: Mauricio García Villegas y Javier Eduardo Revelo. (2010). *Estado Alterado. Clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.

Bogotá D.C., 22 de octubre de 2021

Honorable Representante
JENNIFER KRISTIN ARIAS FALLA
Presidente
Cámara de Representantes

Doctor
JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
Secretario General
Cámara de Representantes

ASUNTO: OFICIO DE ADHESIÓN AL PROYECTO DE LEY 350 DE 2021 CÁMARA

Reciba un cordial saludo. En nuestra calidad de Representantes a la Cámara nos permitimos solicitar la adhesión del Honorable Representante Esteban Quintero Cardona como coautor del Proyecto de Ley 350 de 2021 Cámara "Por la cual se suprime el matrimonio infantil en Colombia y se dictan otras disposiciones" y teniendo el beneplácito del autor principal, quien firma el presente instrumento.

Atentamente,



JOHN JAIRO BERMÚDEZ GARCÉS
Representante a la Cámara por Antioquia
Partido Centro Democrático



ESTEBAN QUINTERO CARDONA
Representante a la Cámara por Antioquia
Partido Centro Democrático

De acuerdo con la Corte Constitucional, la función notarial constituye un **servicio público que está a cargo de particulares**, los cuales actúan en desarrollo del principio de descentralización por colaboración². Por eso, para garantizar la guarda de la fe pública, el apego a la ley y a los principios constitucionales que rigen la prestación de los servicios públicos en Colombia, específicamente el de la función notarial, resulta necesario contar con un marco jurídico actualizado, sólido y acorde con la jurisprudencia de las Altas Cortes en la materia.

2.1. Los notarios y el ejercicio de la abogacía en causa propia

El Estatuto del Notariado fue expedido en 1970, es decir, hace más de 50 años. Aunque su articulado ha sido parcialmente reformado con el tiempo, el artículo 10 del mismo Estatuto, en el cual se definen las incompatibilidades aplicables al ejercicio de la función notarial, permanece intacto desde 1973, de la siguiente manera:

"Artículo 10. Incompatibilidades. El ejercicio de la función notarial es incompatible con el de todo empleo o cargo público; con la gestión particular u oficial de negocios ajenos; con el ejercicio de la profesión de abogado; con el de los cargos de representación política; con la condición de Ministro de cualquier culto; con el de los cargos de albacea, curador dativo, auxiliar de la justicia, con toda intervención en política, distinta del ejercicio del sufragio y en general con toda actividad que perjudique el ejercicio de su cargo" (subrayas fuera del texto).

De conformidad con el artículo citado, la función notarial es incompatible con el ejercicio de la abogacía, lo cual cobra relevancia en el entendido que, a pesar de que los notarios no son funcionarios públicos sino particulares, estos ejercen una función pública y adquieren "un compromiso especial con el Estado y la sociedad que es el de obrar con absoluta imparcialidad, en el ejercicio de sus funciones"³.

Por lo anterior, buscando que la imparcialidad de la función notarial no se viera afectada con un eventual ejercicio de la abogacía en el que los notarios actuaran en nombre, representación y en favor de los intereses de un tercero, se estableció que los notarios, hasta la fecha, no puedan ejercer, en ningún caso, la profesión de abogado.

No obstante lo anterior, el régimen jurídico colombiano y las experiencias comparadas sugieren que, como excepción a esta regla general de incompatibilidad, los notarios podrían ejercer la profesión de abogado en situaciones excepcionales y expresamente consagradas en la ley, sin que esto sea

² Corte Constitucional, Sentencia C-029 de 2019. M.P. Alberto Rojas Ríos.

³ Corte Constitucional, Sentencia C-1508 de 2000. M.P. Jairo Charry Rivas.

contrario al principio de imparcialidad. En particular, la función notarial es compatible con la posibilidad de que los notarios ejerzan como abogados cuando actúen en causa propia o de personas en condición de vulnerabilidad o indefensión.

En efecto, dentro del sistema jurídico colombiano se tiene como principal antecedente que los servidores públicos pueden ejercer la abogacía en causa propia. En efecto, de acuerdo con la Ley 1123 de 2007:

"[No pueden ejercer la abogacía] Los servidores públicos, (...) excepto en causa propia y los abogados de pobres en las actuaciones que deban adelantar en ejercicio de sus funciones" (subrayas fuera del texto)⁴.

Es decir, incluso aquellas personas que tienen la condición de servidor público, y que en dicha condición le son atribuibles mayores cargas, obligaciones y deberes que a los particulares, cuentan con la posibilidad de ejercer la abogacía, por regla general, cuando es en causa propia.

Consecuentemente, aunque resulta conveniente y constitucionalmente válido que los notarios tengan prohibido gestionar intereses de terceros, procurando la garantía y protección de la fe pública y el interés general al prestar el servicio público, resulta desproporcionado que los particulares que ejerzan la función notarial carezcan de la posibilidad de ejercer la profesión de abogado en causas propias.

Al realizar un análisis comparado de las incompatibilidades aplicables a los notarios en otras jurisdicciones de Latinoamérica, se observan excepciones no solo para que los notarios puedan, efectivamente, actuar como abogados en causa propia, sino para que también lo hagan en favor de su cónyuge y algunos de sus parientes. A modo de ejemplo, se presentan las siguientes jurisdicciones:

Jurisdicción	Incompatibilidad	Excepción a la incompatibilidad
México (Estado de Guerrero, Estado de Zacatecas)	El ejercicio de la profesión de abogado.	Que se trate de causa propia del Notario, o en asuntos en los que intervenga su cónyuge o ciertos de sus parientes consanguíneos en línea recta ascendente y descendente.

⁴ Ley 1123 de 2007 "Código Disciplinario del Abogado", artículo 9.

Perú	El ejercicio de la abogacía.	En causa propia, de su cónyuge o de ciertos parientes.
Argentina (Provincia de Buenos Aires; Ciudad Autónoma de Buenos Aires)	El ejercicio de la abogacía	En causa propia o como representante o patrocinante del cónyuge, padres e hijos, en las condiciones previstas en la ley.

En conclusión, la incompatibilidad de la función notarial con el ejercicio de la abogacía procura la protección del principio de imparcialidad con el que deben actuar los notarios. No obstante, permitirles a los notarios actuar como abogados en causas propias no contraviene el principio de imparcialidad. De hecho, prolongar esta prohibición para actuar en causa propia es una carga desproporcionada considerando que (i) los servidores públicos, por regla general, sí pueden actuar en causa propia; y (ii) otras jurisdicciones habilitan a los notarios no solo para actuar en causa propia, sino también intervenir como abogados en favor de su cónyuge y otros parientes.

Por lo anterior, este Proyecto de Ley pretende incluir una excepción a la incompatibilidad mencionada, de manera que los notarios puedan ejercer la profesión de abogado únicamente en causa propia.

2.2. Derecho de preferencia en el ámbito de la función notarial e inconveniencia de restringir su aplicación a las circunscripciones político-administrativas.

De acuerdo con el artículo 131 de la Constitución Política de 1991, el nombramiento de los notarios en Colombia debe realizarse a través de concurso, y el servicio público que prestan lo debe reglamentar el Legislativo. En los términos de la Carta Política:

"Compete a la ley la reglamentación del servicio público que prestan los notarios y registradores, la definición del régimen laboral para sus empleados y lo relativo a los aportes como tributación especial de las notarías, con destino a la administración de justicia."

El nombramiento de los notarios en propiedad se hará mediante concurso.

Corresponde al gobierno la creación, supresión y fusión de los círculos de notariado y registro y la determinación del número de notarios y oficinas de registro" (subrayas fuera del texto)⁵.

⁵ Constitución Política de 1991, artículo 131.

De conformidad con la norma precitada, es claro que la Constitución prevé que el Congreso de la República goza de una amplia libertad de configuración legislativa, de manera que está facultado para adoptar las leyes que redunden en la mejor prestación del servicio público de notariado, entendiendo que este servicio público consiste en una función predominantemente técnica que exige una amplia experiencia profesional por parte de aquellos particulares que lo presten. En efecto, en criterio de la Corte Constitucional,

"el servicio público notarial es una función eminentemente técnica que exige una experiencia profesional relacionada con el área tendiente a garantizar la selección del personal más idóneo que por sus conocimientos y capacidades prestaría un mejor servicio notarial, en la medida en que la función notarial está relacionada con la fe pública, luego el concurso para el nombramiento de notarios debe estar dirigida inequívocamente a quienes mayor idoneidad presentan para el ejercicio de dicho cargo, y en este sentido, el concurso debe contar con criterios que vayan encaminados a garantizar la esencia de la función notarial tales como la probidad, la rectitud, la experiencia y los conocimientos del oficio" (subrayas fuera del texto)⁶.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 178 del Estatuto del Notariado, los notarios que efectivamente ingresen a la carrera notarial se hacen merecedores de ciertos derechos que están expresamente estipulados en la Ley, a saber:

"1. Derecho a permanecer en la misma Notaría dentro de las condiciones del presente estatuto.

2. Derecho a participar en concursos de ascenso.

3. Preferencia para ocupar, a solicitud propia y dentro de la misma circunscripción político-administrativa, otra Notaría de la misma categoría que se encuentre vacante.

4. Prelación en los programas de bienestar social general y en los de becas y cursos de capacitación y adiestramiento.

La permanencia en la carrera está subordinada a la continuidad en el servicio, salvo el caso de licencia" (subrayas fuera del texto).

Según lo expuesto, el numeral 3 del artículo 178 del Estatuto del Notariado consagra el derecho de preferencia, según el cual el pertenecer a la carrera notarial le permite al notario optar por una notaría vacante de su misma categoría y de su misma circunscripción político-administrativa.

⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-097 de 2001. M.P. Fabio Morón Díaz.

Ahora bien, es importante resaltar que esta norma fue expedida hace más de cincuenta años y que, en la actualidad, restringir la aplicación del derecho de preferencia a una misma circunscripción político-administrativa es inconveniente para garantizar que el servicio público notarial se preste con suficiente experticia e idoneidad en las distintas regiones del país.

De hecho, en la aplicación práctica del derecho de preferencia vigente, se configura una clara desventaja en circunscripciones político-administrativas en las que existen pocas o incluso una única notaría. Esta desventaja se materializa en, al menos, dos modalidades:

- (i) Los notarios de estas circunscripciones político-administrativas, incluso aquellos que cuenten con amplia experiencia profesional en el ejercicio de la función notarial, únicamente pueden ejercer su derecho de preferencia con respecto a esas pocas notarías (en contraste con notarios que, al ejercer en circunscripciones con un número significativo de notarías, pueden ejercer su derecho de preferencia frente a múltiples vacantes); y
- (ii) Los notarios que no pertenecen a las circunscripciones político-administrativas con un reducido número de notarías, a pesar de que puedan evidenciar experticia, trayectoria profesional e idoneidad para el cargo en vacante, no podrán ejercer su derecho de preferencia en dicho concurso, pues serán los pocos notarios de la circunscripción político-administrativa quienes cuenten con esa posibilidad. Es decir, serán unos pocos notarios los que cuenten con la posibilidad de ejercer el derecho de preferencia.

En síntesis, el Congreso de la República está facultado constitucionalmente para reglamentar lo concerniente al servicio público de notariado. En la actualidad, existe un derecho de preferencia consagrado en el Estatuto del Notariado que, desde 1970, le permite a los notarios ocupar una notaría vacante de su misma categoría y únicamente dentro de su misma circunscripción político-administrativa.

Restringir el derecho de preferencia a la circunscripción político-administrativa en la que se desempeñen los notarios, en la actualidad, no obedece a un criterio de razonabilidad ni de mérito. Consecuentemente, el Congreso de la República puede eliminar dicha restricción y, de esta manera, propiciar una mayor objetividad y meritocracia en el nombramiento de los notarios dentro del territorio nacional, al fomentar una mayor competitividad entre aquellos que, ejercitando su derecho de preferencia, están en la capacidad de garantizar un operación público notarial eficiente, idóneo y profesional.

2.3. Vacío legal para la aplicación del derecho de preferencia.

Hasta inicios de 2021, la regulación y aplicación del derecho de preferencia se basaba en el Decreto 2054 de 2014 "Por el cual se reglamenta el numeral 3 del artículo 178 del Decreto-ley 960 de 1970" y en el Acuerdo 02 de 2020 del Consejo Superior de la Carrera Notarial "Por el cual se establece el procedimiento operativo para implementar el derecho de preferencia consagrado en el numeral 3 del artículo 178 del Decreto-Ley 960 de 1970".

Es importante señalar que el Acuerdo 02 de 2020 tomó como fundamento normativa el Decreto 2054 de 2014, el cual estipuló que "el Consejo Superior establecerá el procedimiento operativo que se requiera para implementar la presente reglamentación".

Sin embargo, el 13 de mayo de 2021, la Sección Segunda del Consejo de Estado decidió una acción de nulidad radicada contra el Decreto 2054 de 2014, según la cual el Decreto 2054 de 2014 violaba el artículo 134 de la Constitución Política, en la medida en que la regulación de la función notarial gozaba del principio de reserva legal, según el cual el constituyente dispuso que determinadas materias sean directamente reguladas a través de la función legislativa.

Sobre el particular, en criterio del Consejo de Estado, el Decreto 2054 de 2014 efectivamente vulnera la reserva de ley establecida en el artículo 134 de la Constitución Política. Según este Tribunal, el Gobierno Nacional no tenía la facultad de "reglamentar ni modificar ningún aspecto concerniente al nombramiento de los notarios en propiedad ni asunto alguno derivado de la carrera notarial, como son las obligaciones y derechos derivados de este sistema, por cuanto, como lo ha sostenido esta Sala, de tiempo atrás, sobre estas materias, por mandato constitucional, existe reserva legal".

De acuerdo con el Consejo de Estado, "los asuntos del servicio público que prestan los notarios, entre ellos los aspectos de la carrera notarial, no pueden ser regulados mediante decretos reglamentarios ni resoluciones; únicamente mediante leyes expedidas por el Congreso o por medio de decretos con fuerza de ley expedidos por el ejecutivo." (subrayas fuera del texto).

Así, en la medida en que el Decreto 2054 de 2014 no tiene rango de ley, el Consejo de Estado lo declara nulo por vulnerar la Constitución y, por lo tanto, el Acuerdo 02 de 2020, que se amparaba en el mismo Decreto, también ha perdido validez y dejó de surtir efectos en el ordenamiento jurídico en Colombia.

Como consecuencia de lo anterior, actualmente existe un vacío legal que impide la aplicación del derecho de preferencia en el ámbito notarial, que de acuerdo con la

⁷ Consejo Superior de la Carrera Notarial, Acuerdo 02 de 2020, parágrafo 1 del artículo 7.
⁸ Consejo de Estado, Sentencia de 2021 con radicado 11001-03-25-000-2014-01431-00(4668-14). C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas.

sentencia del Consejo de Estado, únicamente puede suplirse a través de una ley expedida por el Congreso y/o por medio de decretos con fuerza de ley, expedidos por el ejecutivo.

El presente Proyecto de Ley procura llenar este vacío jurídico al modificar la aplicación del derecho de preferencia en los términos expuestos en el acápite anterior, así como reglamentar, de conformidad con el artículo 134 de la Constitución Política y la jurisprudencia del Consejo de Estado, lo concerniente a la aplicación del derecho de preferencia.

3. CONFLICTO DE INTERÉS

El presente Proyecto de Ley es de carácter general, sin embargo, en cumplimiento de la Ley 2003 de 2019, se hace la salvedad de que puede encontrarse en la esfera privada de cada uno de los congresistas que examinen el presente Proyecto de Ley, otros elementos que puedan derivarse o entenderse como generadores de conflicto de interés, razón por la cual, lo aquí advertido no exonera a cada uno de los congresistas de examinar minuciosamente la habilitación ética para conocer y votar este proyecto de ley, y en caso de existir, ponerlos de presente a la célula legislativa que tramite el mismo.

De los H. Congresistas,


JOHN MILTON RODRÍGUEZ GONZÁLEZ
 Senador de la República
 Partido Colombia Justa Libres


EDUARDO EMILIO PACHECO CUELLO
 Honorable Senador de la República
 Partido Político Colombia Justa Libres


GABRIEL JAIME VALLEJO CHUJI
 Representante a la Cámara por Risaralda
 Partido Centro Democrático

PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2021 CÁMARA

Por medio del cual se modifica el artículo 178 del Decreto Ley 960 de 1970, se regula el ejercicio del Derecho de Preferencia Notarial y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Modifíquese el artículo 10 del Decreto-Ley 960 de 1970, el cual quedará así:

Artículo 10º. Incompatibilidades. El ejercicio de la función notarial es incompatible con el de todo empleo o cargo público; con la gestión particular u oficial de negocios ajenos; con el ejercicio de la profesión de abogado, excepto cuando se actúe en causa propia; con el de los cargos de representación política; con la condición de Ministro de cualquier culto; con el de los cargos de albacea, curador dativo, auxiliar de la justicia, con toda intervención en política, distinta del ejercicio del sufragio y en general con toda actividad que perjudique el ejercicio de su cargo.

Artículo 2º. Modifíquese el artículo 178 del Decreto-Ley 960 de 1970, el cual quedará así:

Artículo 178. El pertenecer a la carrera notarial implica los siguientes derechos:

1. Derecho a permanecer en la misma Notaría dentro de las condiciones del Decreto 960 de 1970.
2. Derecho a participar en concursos de ascenso.
3. Preferencia para ocupar, a solicitud propia, otra Notaría de la misma categoría que se encuentre vacante a nivel nacional.
4. Prelación en los programas de bienestar social general y en los de becas y cursos de capacitación y adiestramiento.

La permanencia en la carrera está subordinada a la continuidad en el servicio, salvo el caso de licencia.

Artículo 3º. Procedencia de la solicitud. El ejercicio del derecho de preferencia será procedente en aquellos eventos en los que el notario se encuentre en carrera notarial y en consecuencia solicite ocupar otra Notaría de la misma categoría que se encuentre vacante a nivel nacional.

Parágrafo 1º. La solicitud será tramitada únicamente cuando al momento de presentarse se constate que la notaría respecto de la cual se quiere ejercer el derecho de preferencia se encuentre vacante de conformidad con lo informado por la Superintendencia de Notariado y Registro.

No procederá el derecho de preferencia cuando en la notaría que se pretende exista notario en interinidad.

Parágrafo 2º. Las notarías que queden vacantes o en interinidad, serán cubiertas en forma definitiva a través de concurso público, de conformidad con el artículo 131 de la Constitución Política de 1991.

Parágrafo 3º. Tendrá prelación el derecho de preferencia respecto de las vacantes que exista en un determinado círculo notarial, para ser provistas por notarios de carrera notarial, salvo durante la vigencia de la lista de elegibles, resultado del concurso de carrera notarial, evento en el cual, se aplicará la respectiva lista de elegibles.

Artículo 4º. Requisitos de la solicitud para acceder al derecho de preferencia. Las solicitudes de ejercicio del derecho de preferencia deberán ser dirigidas al Consejo Superior de la Carrera Notarial a través de su Secretaría Técnica. Para que dicha solicitud sea procedente deberá cumplir como mínimo con los siguientes requisitos:

1. El notario que haga la solicitud deberá hacerlo a nombre propio y encontrarse en carrera notarial.
2. La solicitud debe ejercerse para una Notaría de la misma categoría que se encuentre vacante a nivel nacional.
3. La notaría a la que se pretende acceder debe ser de la misma categoría que ocupa el notario que ejerce el derecho de preferencia y encontrarse vacante al momento de presentarse la solicitud.

Parágrafo. Podrá ejercerse el derecho de preferencia sobre varias notarías, siempre y cuando se dé estricto cumplimiento a lo establecido en la presente ley.

Artículo 5º. Trámite de la solicitud de Preferencia. La Secretaría Técnica del Consejo Superior de la Carrera Notarial, verificará el cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente ley, teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

1. Verificará la totalidad de solicitudes que se hayan presentado para ocupar una misma notaría en el ejercicio del derecho de preferencia, dentro del término máximo

de diez (10) días, al vencimiento del término para presentar las respectivas solicitudes.

2. Si existen dos o más solicitudes que cumplan los requisitos, primará aquella presentada por el notario o notaría que haya ingresado primero a la carrera notarial, sin considerar la categoría con la cual ingresó a esta.

3. Se comunicará al notario respectivo los resultados del estudio, quien contará con un término de tres (3) días hábiles para aceptar o rechazar su postulación.

4. Aceptada la postulación por el notario con mejor derecho, la secretaría técnica remitirá al Ministerio de Justicia y del Derecho tratándose de notarías de primera categoría o a los gobernadores tratándose de notarías de segunda y tercera categoría, según corresponda, los documentos pertinentes para que se proceda al nombramiento respectivo, dentro del término máximo de diez (10) días siguientes al recibo de la documentación.

Parágrafo 1º. En todo caso el Consejo Superior de la Carrera Notarial establecerá el procedimiento operativo que se requiera para implementar la presente reglamentación.

Parágrafo 2º. El nombramiento en ejercicio del derecho de preferencia no implica, ascenso, escalafonamiento del notario o pérdida de los derechos de carrera.

Artículo 6º. Agotamiento de la solicitud de Preferencia. El derecho de preferencia se entenderá agotado frente a una determinada notaría con la manifestación de aceptación, rechazo expreso o tácito derivado del hecho de no emitir respuesta en el término de tres (3) días, concedido al notario o con la expedición del acto administrativo de nombramiento.

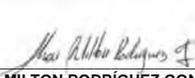
Cuando se efectúe el nombramiento de un notario en una notaría como resultado del derecho de preferencia, las demás solicitudes perderán vigencia en lo que hace referencia a dicha notaría.

Artículo 7º. Solicitudes de Preferencia actuales. Las solicitudes presentadas con anterioridad a la vigencia de esta Ley solo serán tenidas en cuenta respecto de aquellas notarías que a la fecha se encuentren vacantes de conformidad con lo informado por la Superintendencia de Notariado y Registro.

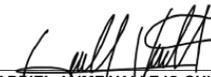
En todo caso, para efectos de determinar la prelación entre las solicitudes se dará aplicación a lo establecido en el artículo 5º de la presente Ley.

Artículo 8º. Vigencia. La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los H. Congresistas:


JOHN MILTON RODRÍGUEZ GONZÁLEZ
Senador de la República
Partido Colombia Justa Libres


EDUARDO EMILIO PACHECO CUELLO
Honorable Senador de la República
Partido Político Colombia Justa Libres


GABRIEL JAIME VALLEJO CHUJI
Representante a la Cámara por Risaralda
Partido Centro Democrático

CONTENIDO

Gaceta número 1616 - jueves 11 de noviembre de 2021

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA

Proyecto de ley estatutaria número 352 de 2021 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en la vida política y se dictan otras disposiciones..... 1

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 349 de 2021 Cámara, por medio del cual se modifica la Ley 21 de 1982, la Ley 789 de 2002 y se dictan otras disposiciones..... 9

Proyecto de ley número 350 de 2021 Cámara, por la cual se suprime el matrimonio infantil en Colombia y se dictan otras disposiciones..... 18

Proyecto de ley número 351 de 2021 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 178 del Decreto Ley 960 de 1970, se regula el ejercicio del Derecho de Preferencia Notarial y se dictan otras disposiciones..... 20