



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 1054

Bogotá, D. C., viernes, 9 de septiembre de 2022

EDICIÓN DE 8 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 93 DE 2022 SENADO

*por la cual se adoptan medidas para garantizar la participación paritaria de las mujeres en las diferentes ramas y órganos del poder público de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.*

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY N° 093 DE 2022 SENADO: "POR LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA GARANTIZAR LA PARTICIPACIÓN PARITARIA DE LAS MUJERES EN LAS DIFERENTES RAMAS Y ÓRGANOS DEL PODER PÚBLICO DE CONFORMIDAD CON LOS ARTÍCULOS 13, 40 Y 43 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES."

##### 1. TRÁMITE DEL PROYECTO

Mediante Acta MD-04, fui designada por la mesa directiva de la Comisión Primera del Senado de la República como ponente en primer debate del siguiente proyecto de ley:

Proyecto de ley N° 093 de 2022 Senado: "*Por la cual se adoptan medidas para garantizar la participación paritaria de las mujeres en las diferentes ramas y órganos del poder público de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.*"

##### 2. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene por objeto modificar los artículos 4 y 13 de la Ley 581 de 2000, y 28 de la Ley 1475 de 2014, además de adicionar un nuevo artículo al Código Electoral, con el fin de generar una ley de cuotas en la cual el porcentaje de estas aumente de un mínimo de 30%, del género opuesto al mayoritario, a un mínimo de 50%. El proyecto también se propone garantizar la participación de las mujeres en las elecciones para corporaciones públicas, de cinco (5) o más curules, de forma paritaria. Adicionalmente, apunta al fortalecimiento del reconocimiento a la participación de las mujeres en los asuntos públicos, la garantía de sus derechos políticos y el avance en la igualdad real.

##### 3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Conforme a lo expuesto en la exposición de motivos presentada por los autores y a la Constitución Política de Colombia, la cual enmarca el derecho fundamental a la igualdad en su artículo 13, como "*un derecho fundamental, por el cual el Estado debe garantizar el acceso a los mismos derechos a todos sus ciudadanos, sin importar el sexo...*" se puede inferir

que el mayor esfuerzo para materializar la igualdad, en temas de género, es la Ley 581 de 2000. Esta funge como mecanismo para garantizar una mayor representación y participación de las mujeres en el sistema político como grupo minoritario históricamente discriminado y subrepresentado.

A continuación, se ilustra el impacto de la Ley 581 de 2000 en la participación de las mujeres en cargos de nivel decisorio:

	Porcentaje de mujeres en el año 2000	Porcentaje de mujeres en el año 2013
Legislativa	12.23%	23.52%
Judicial	10.42%	46.55%
Ejecutiva	4.98%	46.71%

Si bien esta ley fue un primer paso que permitió una mejora sustancial en la participación de las mujeres en el Estado en cuanto a la ocupación de cargos decisorios, en la actualidad estos esfuerzos se deben aumentar. Según datos del DANE, para el 2021 la participación de mujeres en cargos directivos del Estado era del 46%, mientras que su representación en el total poblacional era del 51,2%. Es decir, no hay una correspondencia entre la participación de la mujer en el Estado y la magnitud de su presencia demográfica. Aunque este no es el argumento central para justificar esta ponencia, sí permite señalar el reflejo vigente de la desigualdad como un hecho histórico que ha condicionado a las mujeres a la "ciudadanía restringida" y a la subrepresentación de sus intereses en los cargos con poder decisorio. Este hecho afecta la democracia en general mediante régimen deficitario que no cuenta con la representación idónea, en los cargos de nivel decisorio estatales, de más de la mitad de su población históricamente relegada.

Es cierto que, actualmente, la tendencia es favorable, pues se han realizado notables esfuerzos para direccionar al Estado a garantizar la paridad. No obstante, siguen existiendo obstáculos

<p>culturales y estructurales que impiden combatir del todo a la discriminación. Aumentar esta participación con nuevas leyes que la promuevan, tendrá un impacto positivo frente al funcionamiento del Estado en general y permitirá subsanar la deuda histórica, respecto a los derechos de las mujeres que aún es perceptible.</p> <p><b>4. NORMATIVIDAD VIGENTE</b></p> <p><b>Régimen Constitucional:</b> Constitucionalmente este proyecto de ley tiene su fundamento principalmente en los artículos 2, 13 y 43:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Artículo 2:</b> <i>“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. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.”</i></li> <li>• <b>Artículo 13:</b> <i>“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 por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.”</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Artículo 43:</b> <i>“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 este subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada.”</i></li> </ul> <p><b>Régimen legal:</b> En cuanto al régimen legal es necesario traer a colación las siguientes leyes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 51 de 1981. Por medio de la cual se aprueba la "Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer", adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979 y firmado en Copenhague el 17 de julio de 1980.</li> <li>• Ley 823 de 2003. La cual establece el marco institucional y orienta las políticas y acciones por parte del Gobierno para garantizar la equidad y la igualdad de oportunidades de las mujeres, en los ámbitos público y privado.</li> <li>• Ley 1257 de 2008. Por la cual se adoptan normas que permitan garantizar para todas las mujeres una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado, el ejercicio de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico interno e internacional, el acceso a los procedimientos administrativos y judiciales para su protección y atención, y la adopción de las políticas públicas necesarias para su realización.</li> <li>• Ley 2117 de 2021. Medidas para fortalecer y promover la igualdad de la mujer en el acceso laboral y en educación, en especial mujeres cabeza de familia.</li> <li>• Ley 1475 de 2011. Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones. Esta ley es relevante porque establece el principio de igualdad de género que rige los partidos políticos</li> </ul>
<p><b>Jurisprudencia:</b> Asimismo, existe abundante jurisprudencia para soportar la ampliación de la ley de cuotas, en aras de aumentar su efectividad para conseguir el objetivo de eliminar las brechas y discriminación hacia las mujeres y para garantizar la participación de forma paritaria en los cargos decisorios del Estado. Las sentencias mencionadas a continuación son un ejemplo al respecto:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Sentencia C-371-00.</b> Revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria N°62/98 Senado y 158/98 Cámara, "por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones".</li> <li>• <b>Fallo del Consejo de Estado 390 de 2000.</b> Postulación de mujeres en la integración de temas. Alcance de la Sentencia C-371-00. Obligatoriedad de la postulación de una mujer en la elaboración de tema para elección de alcalde Local en el Distrito.</li> <li>• <b>Fallo del Consejo de Estado 1631 de 2006.</b> En el cual resultan inaplicables para la conformación de las listas de candidatos a las alcaldías locales, pues imponen a las juntas administradoras locales acudir al sistema del cociente electoral para tal propósito, cuando lo cierto es que este sistema no garantiza la inclusión de una mujer en la lista, como lo establece el artículo 6° de la ley estatutaria 581 de 2000.</li> <li>• <b>Fallos del Consejo de Estado 1633 de 2007.</b> Todas las listas elaboradas para efectos de nombramientos debían incluirse al menos el nombre de una mujer o un número de mujeres proporcional al de hombres, según el caso.</li> <li>• <b>Sentencia C-128-19.</b> Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 4° de la Ley 581 de 2000. (La corte se declaró INHIBIDA para pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 4° de la Ley 581 de 2000).</li> </ul> <p><b>Instrumentos internacionales:</b> Finalmente, existen diversos instrumentos internacionales que respaldan la aplicación de las leyes de cuotas, como lo es el caso de la <b>Declaración sobre la Eliminación de la</b></p>	<p><b>Discriminación contra la Mujer de 1967 de las Naciones Unidas</b>, la cual, en su artículo 3, determina que <i>“la mujer tiene derecho, en condiciones de igualdad, al goce y la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política...”</i>.</p> <p>Esto también lo establece la <b>Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer – CEDAW de 1981</b>, la cual, en su artículo 2 literal e), establece que los Estados parte de la Convención se comprometen a <i>“tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas.”</i></p> <p>En cuanto a la legislación nacional, es preciso resaltar el principio de igualdad como derecho fundamental, contemplado en nuestra Constitución en el artículo 13, junto con los derechos contenidos en el artículo 40 de participación en el poder político de todos los ciudadanos y el artículo 43 que establece explícitamente la igualdad de mujeres y hombres.</p> <p>Se puede concluir, entonces, que existe un extenso repertorio normativo nacional, internacional y jurisprudencial que justifica la necesidad de medidas afirmativas, como las que se plantean en el presente proyecto de ley, para fomentar la participación política de las mujeres como elemento indispensable para el cumplimiento de las obligaciones estatales de garantizar y promover los derechos de toda su ciudadanía.</p>

5. DERECHO COMPARADO

A continuación, se presenta un cuadro en el que se encuentran los países en los cuales han sido implementadas las leyes de cuotas como medidas afirmativas para fomentar la participación de las mujeres en los espacios de toma de decisiones:

TABLA 2. MUJERES EN LOS PARLAMENTOS DE AMÉRICA LATINA. PAÍSES CON LEYES DE CUOTAS O PARIDAD. CÁMARA BAJA O ÚNICA

País	% de mujeres sobre total escaños previo a las cuotas/ Año	Última elección	Mujeres	% mujeres sobre total escaños/ Última elección	Posición en el mundo según escaños 2014
Ecuador	No hay datos	Febrero 2013	57	41,6	9
México	14,2 (1994)	Julio 2012	187	37,4	18
Argentina	8,7 (1989)	Octubre 2013	94	36,6	20
Costa Rica	15,8 (1994)	Febrero 2014	19	33,3	27
El Salvador	No aplica	Marzo 2012	23	27,4	42
Honduras	9,4 (1997)	Noviembre 2013	33	25,8	50
Bolivia	6,9 (1993)	Diciembre 2009	33	25,4	52
Perú	10,8 (1995)	Abril 2011	29	22,3	67
República Dominicana	11,7 (1994)	Octubre 2010	38	20,8	72
Colombia	12,7 (2010)	Marzo 2014	33	19,9	76
Panamá	9,7 (1994)	Mayo 2014	11	19,3	79
Venezuela	5,9 (1993)	Octubre 2010	28	17	89
Paraguay	2,5 (1993)	Abril 2013	12	15	98
Uruguay	No aplica	Octubre 2010	13	13,1	109
Brasil	6,6 (1994)	Octubre 2010	44	8,6	131
Haití	4,1 (2006)	Noviembre 2010	4	4,2	143

Tabla tomada de la exposición de motivos del proyecto de ley 093 de 2022 Senado

6. CONSIDERACIONES DE LA PONENTE

En Colombia, según el último censo poblacional de 2018, el 51.2% de la población son mujeres, es decir, más de la mitad de la población. Este proyecto de ley se plantea reforzar los mecanismos creados en la ley de cuotas para garantizar la participación igualitaria de las mujeres en todos los niveles de las ramas de poder y demás órganos públicos, en cumplimiento de los mandatos constitucionales y en desarrollo de los principios constitucionales de paridad, alternancia y universalidad.

Desde septiembre de 1995, en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing, se aprobó la Plataforma de Acción Mundial, de la cual Colombia es signataria. Uno de los doce temas de especial preocupación en dicha plataforma fue la desigualdad entre el hombre y la mujer en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones en todos los niveles.

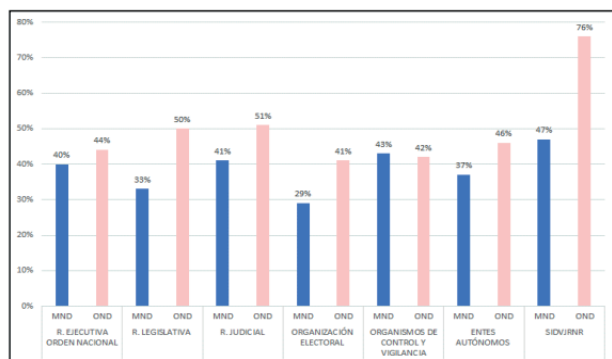
Por otro lado, el proyecto se halla en consonancia con lo dispuesto en la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en los cuales se reconoce la igualdad de género como su quinto objetivo y se hace un llamado para lograr una participación plena de las mujeres en todos los niveles de las organizaciones.

También se debe mencionar que, aunque la meta del Estado colombiano señalada en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, fue alcanzar el 50% de participación de mujeres en el sector público, principalmente en la rama ejecutiva, la última medición con corte a diciembre de 2021 realizada a 2.406 entidades por el Departamento Administrativo de la Función Pública, muestra que, de 9.105 cargos reportados en el máximo nivel decisorio (MND), 8.919 fueron provistos; de estos 3.976 cargos se encuentran ocupados por mujeres, lo que representa un 45%. De los 10.217 cargos reportados en otros niveles decisorios (OND), 9.672 fueron provistos; de estos 4.561 cargos se encuentran ocupados por mujeres, lo que representa un 47%<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> [https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/40836735/2021-12-23\\_Informe\\_ley\\_cuotas\\_2021.pdf?e0e51d5-cdea-c042-9cb8-f45024105cec?i=1640353341733](https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/40836735/2021-12-23_Informe_ley_cuotas_2021.pdf?e0e51d5-cdea-c042-9cb8-f45024105cec?i=1640353341733)

Por lo anterior, de acuerdo con la información obtenida, el porcentaje ponderado para la vigencia 2021 es de 46%, lo cual indica un incremento de 1 punto porcentual con respecto al porcentaje ponderado obtenido en la anterior vigencia.

Gráfica 1. Participación de la mujer en los cargos directivos en el orden nacional del Estado colombiano por ramas y órganos del poder público.



Fuente: Función Pública, Dirección de Empleo Público, septiembre 2021.

De acuerdo con la gráfica anterior, para el máximo nivel decisorio (MND) entre las ramas y órganos del poder público, seis (6) tipos de entidades dieron cumplimiento con lo dispuesto en la Ley 581 del 2000. En el caso de los otros niveles decisorios (OND), se destaca que todas las ramas y órganos del poder público cumplen con lo dispuesto en la Ley 581 del 2000, además de visibilizarse un incremento general en todos los porcentajes respecto a la información reportada en la vigencia 2020.

Según los datos mencionados anteriormente, aunque estamos cerca de lograr la meta y ha habido importantes avances en la participación de mujeres en los cargos directivos del Estado, siguen existiendo los techos de cristal. Sobre todo para las mujeres que se encuentran en los niveles más altos a nivel estatal, aún falta participación y condiciones igualitarias. Por lo tanto, es importante la aprobación del presente proyecto de ley como una medida afirmativa para que la igualdad formal que se encuentra en la Constitución Nacional se materialice.

Las mujeres en Colombia iniciaron su participación política en el año 1957 con el derecho a elegir y ser elegidas, el cual fue producto de sus acciones pacíficas y políticas. Sin embargo, el derecho de las mujeres a participar no debe limitarse al derecho a votar y ser electas, sino a intervenir en todos los espacios donde se deliberan y deciden los asuntos públicos.

A partir de ese momento se ha tenido que recorrer un largo camino para ganar espacios en los lugares de toma de decisiones. El porcentaje de mujeres en los cargos de elección popular, esto es, alcaldías, gobernaciones, asambleas, concejos y Congreso de la República, no había superado el 22,5% hasta esta última elección al congreso que alcanzó el 29,7%. Se requirieron más de 60 años de ese importante logro.


En cuanto a la rama legislativa, al Congreso que fue instalado el 20 de julio de 2022, periodo 2022-2026, un total de 85 mujeres llegaron a ocupar curules. En senado esto corresponde al 28,8% de las 108 curules. Es decir, 33 curules son ocupadas por mujeres. En tanto a la Cámara de representantes, de las 187 curules 54 son ocupadas por mujeres, lo que corresponde al 28,8%<sup>2</sup>.

Para las pasadas elecciones, 1.112 mujeres fueron candidatas que aspiraban llegar al Congreso, es decir, el 38,7% de la conformación de las listas. Esto significó un aumento de 5,8 puntos porcentuales respecto a las elecciones del 2018<sup>3</sup>, pero sigue siendo deficiente.

<sup>2</sup> Pactometro. (2022). Rumbo a la paridad: Disponible en: <https://rumboalaparidad.co/aliados/>


<sup>3</sup> Pactometro. (2022). Rumbo a la paridad: Disponible en: <https://rumboalaparidad.co/aliados/>

<p><b>Necesidad de ampliar la Ley de Cuotas (Ley 581 de 2000) y la Ley de participación política (Ley 1475 de 2014) de 30% a un mínimo de 50%.</b></p> <p>Tal como se menciona en la exposición de motivos, las leyes de cuotas son una herramienta fundamental en la materialización de los principios constitucionales de igualdad y participación de las mujeres en cargos de poder y toma de decisiones. Aun así, en algunos casos se evidencia incumplimiento de la cuota e inconsistencia respecto a la participación superior al 30% mínimo requerido.</p> <p>Adicionalmente, pese a que la medida busca aumentar el porcentaje de participación de mujeres, el porcentaje mínimo del 30% no responde a la necesidad de materializar la paridad en los niveles decisorios del Estado. Es decir, los avances de esta medida han sido significativos, pero se requiere desplegar un porcentaje mayor para obtener impacto sobre la configuración de los cargos en el Estado.</p> <p>Por otro lado, en el marco del CONPES 3918 de 2018 se establecieron lineamientos para la efectiva implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Colombia, precisando como meta trazada para el 2019 un 44.5% y para el 2030 en el 50%.</p> <p><b>7. CONFLICTO DE INTERESES</b></p> <p>Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, se considera que la votación y discusión del presente proyecto de ley no genera conflictos de interés, puesto que no generaría beneficios particulares, actuales y directos, conforme a lo dispuesto en la ley, dado que el objeto de este versa sobre funciones relacionadas con el registro civil y facultades propias de la Registraduría Nacional.</p> <p>Sobre el particular, resulta importante recordar lo señalado por el Consejo de Estado (2019):</p> <p><i>"No cualquier interés configura la causal de desinversión en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador;</i></p>	<p><i>particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna".</i></p> <p>De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5 de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019:</p> <p><i>"Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.</i></p> <p><i>a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.</i></p> <p><i>b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.</i></p> <p><i>c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil".</i></p> <p>Finalmente, se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992, no exime al Congresista de identificar otras causales adicionales.</p>
---	---


<p><b>8. PROPOSICIÓN.</b></p> <p>Con fundamento en las razones aquí expuestas, propongo de manera respetuosa a los Honorables Senadores dar primer debate al Proyecto de ley N° 093 de 2022 Senado "Por la cual se adoptan medidas para garantizar la participación paritaria de las mujeres en las diferentes ramas y órganos del poder público de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones" conforme al texto original.</p> <p style="text-align: center;">   <b>MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ</b>                  Senadora de la República                  Coalición Pacto Histórico             </p>
---

**INFORME DE PONENCIA PRIMER DEBATE - PROYECTO DE LEY NÚMERO 384 DE 2022 SENADO – 017 DE 2021 CÁMARA**

*por medio de la cual se establecen medidas que protejan el derecho a la intimidad de los consumidores financieros.*

<p>Bogotá D.C, 5 de Septiembre de 2022</p> <p>Doctor <b>Fabio Raúl Amin Saleme</b> Presidente de la Comisión Primera Senado de la República</p> <p><b>Ref:</b> Informe de ponencia primer debate - <b>Proyecto de Ley No. 384 de 2022 Senado – 017 de 2021 Cámara. “Por medio de la cual se establecen medidas que protejan el derecho a la intimidad de los consumidores financieros”.</b></p> <p>En cumplimiento de la designación que me hizo la Mesa Directiva de la Comisión Primera, mediante el Acta MD-01 , me permito rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de la referencia.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p><b>ALFREDO DELUQUE ZULETA</b> Senador de la República Ponente Único</p>	<p style="text-align: center;"><b>TRÁMITE DEL PROYECTO</b></p> <p><b>Origen:</b> Congressional</p> <p><b>Autor:</b> HH.RR: Juan Carlos Wills Ospina, Buenaventura León León, Armando Zabaráin De Arce, Ciro Rodríguez Pinzon, Diela Benavides Solarte</p> <p><b>Gacetas:</b> Proyecto Original: Gaceta N° 938/2021 Ponencia 1er Debate: Gaceta N° 1097/2021 Texto Aprob. Comisión: Gaceta N° 1709/2021 Ponencia 2do Debate: Gaceta N° 1709/2021 A Texto Aprb. Plenaria Gaceta N° 682/2022</p> <p style="text-align: center;"><b>OBJETO DEL PROYECTO DE LEY</b></p> <p>Proteger el derecho a la intimidad de los consumidores financieros, durante las horas inhábiles, los fines de semana y días festivos, restringiendo los contactos a través de mensajes de texto, mensajes de datos, llamadas telefónicas, correos electrónicos y similares, provenientes de las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera y todas las entidades que adelanten gestiones de cobranzas de forma directa, por medio de terceros o por cesión de la obligación.</p> <p style="text-align: center;"><b>JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO</b></p> <p>Modernamente, no es posible concebir la vida del individuo al margen de las interacciones con los demás integrantes del conglomerado social. Además, es un hecho que las relaciones no se limitan a los contactos entre personas, sino que la interacción con el mundo externo se produce a través de múltiples contactos con entes abstractos, instituciones, medios masivos de comunicación y publicidad, y todo tipo de manifestaciones de grupos de interés, a través de un variado catálogo de mecanismos proporcionados por los avances tecnológicos, todo ello alrededor</p>
<p>de las actividades económicas indispensables para la subsistencia y la vida en sociedad. Podría afirmarse que en la actualidad resulta extremadamente difícil encontrar espacios que escapen a la influencia permanente del mundo exterior, en los que sea posible la realización existencial de los intereses exclusivamente individuales y familiares.</p> <p>Pero esa dificultad no implica que no se necesiten esos espacios de intimidad, libres de toda injerencia, incluso se se pensara en una regulación puramente funcional de la vida cotidiana al servicio de la colectividad, puesto que, aún en este evento, tales espacios resultan indispensables para que la persona pueda convertirse en sujeto de derechos y obligaciones, apto para el ejercicio de las responsabilidades de sociales. Es por eso que la Corte Constitucional, intérprete autorizada de la Carta, ha interpretado el derecho a la intimidad en los siguientes términos:</p> <p><i>“(…) Desde 1992, la Corte Constitucional reconoció el derecho a la intimidad como un derecho fundamental que permite a las personas manejar su propia existencia como a bien lo tengan <u>con el mínimo de injerencias exteriores</u>. Se dijo en ese entonces que se trataba de un derecho ‘general, absoluto, extrapatrimonial, inalienable e imprescriptible y que se pueda hacer valer erga omnes’, vale decir, tanto frente al Estado como a los particulares. (…)</i></p> <p><i>“(…) <u>la intimidad es ‘el espacio intangible, inmune a las intromisiones externas, del que se deduce un derecho a no ser forzado a escuchar o a ser lo que no desea escuchar o ver, así como un derecho a no ser escuchado o visto cuando no se desea ser escuchado o visto.’</u></i></p> <p><i>En 1995, se reiteró esta visión del derecho a la intimidad, cuando se afirmó que ‘.este derecho, que se deduce de la dignidad humana y de la natural tendencia de toda persona a la libertad, a la autonomía y a la autoconservación, <u>protege el ámbito privado del individuo y de su familia como el núcleo humano más próximo. Uno y otra están en posición de</u></i></p>	<p><u><i>reclamar una mínima consideración particular y pública a su interioridad. actitud que se traduce en abstención de conocimiento e injerencia en la esfera reservada que les corresponde y que está compuesta por asuntos, problemas, situaciones y circunstancias de su exclusivo interés. Esta no hace parte del dominio público y, por tanto, no debe ser materia de información suministrada a terceros, ni de la intervención o análisis de grupos humanos ajenos, ni de divulgaciones o publicaciones (…)</i></u> <u><i>Ese terreno privado no puede ser invadido por los demás miembros de la comunidad a la que se integran la persona o familia, ni por el Estado. (…)</i></u></p> <p><i>(…) “todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar…y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar”</i></p> <p><i>(…) El derecho a la intimidad, junto con otros derechos como el del libre desarrollo de la personalidad y la libertad de conciencia, están concebidos para permitir a las personas fortalecer y desarrollar su condición de seres libres y autónomos, que es el presupuesto esencial del estado democrático. La individualidad del individuo, su posibilidad no siempre fácil de separarse del influjo de los otros o de la masa, de realizar las actividades que les son afines y no las que le sean impuestas, de reflexionar solitariamente, de optar por sus propias preferencias, y de llegar a sus propias conclusiones frente a los dilemas de la cotidianidad y de la política, en fin, la posibilidad de aislarse con frecuencia u ocasionalmente del mundo, es de lo que depende el que pueda convertirse en un sujeto de derechos y obligaciones, el que pueda ejercer las responsabilidades democráticas y participar en los procesos que forjan un estado social de derecho como lo es el colombiano. Sólo reconociendo la autonomía e individualidad de las personas, puede hablarse del “respeto a la dignidad humana” que sirve de fundamento al estado colombiano, según el artículo 1º de la Constitución. La protección de esa esfera inmune a la injerencia de los otros –del Estado o de otros particulares–, como prerrequisito para la construcción de la autonomía individual que a su</i></p>

<p>vez constituye el rasgo esencial del sujeto democráticamente activo, tiene que ser jurídicamente relevante, y lo es, a través de los mecanismos constitucionales de protección al derecho a la intimidad, los cuales no circunscriben su alcance a cierta clase social económica o ilustrada, sino que se extienden, como no podía ser de otra forma, a todas las personas amparadas por la Constitución. (...)</p> <p>(...) Reiteradamente esta Corporación ha señalado que el derecho a la intimidad permite y garantiza en los asociados, el poder contar con una esfera o espacio de vida privada no susceptible de la interferencia arbitraria de las demás personas, que al ser considerado un elemento esencial del ser, se concreta en el derecho a poder actuar libremente en la mencionada esfera o núcleo, en ejercicio de la libertad personal y familiar, sin más limitaciones que los derechos de los demás y el ordenamiento jurídico. En ese orden de ideas, y al no ser un espacio que forme parte del dominio público, obedece al estricto interés de la persona titular del derecho y por consiguiente no puede ser invadido por los demás<sup>21</sup>. (Los destacados son ajenos al texto original).</p> <p>Esa esfera íntima, magistralmente definida por nuestro máximo Tribunal en materia de derechos fundamentales, es la que se pretende proteger por medio de este Proyecto de Ley. Como mecanismo se propone "<u>una mínima consideración particular y pública a su interioridad</u>", restringiendo las llamadas, mensajes de datos y de textos, correos electrónicos y mecanismos similares de recordatorios, cobranzas, que perturban el derecho a la intimidad durante la noche, los fines de semana y festivos, por parte del sector financiero.</p>	<p style="text-align: center;"><b>EXPOSICION DE MOTIVOS</b></p> <p>El artículo 15 de la Constitución Política consagra tres derechos fundamentales de trascendental importancia para la dignidad humana, núcleo esencial del ordenamiento jurídico en un Estado Social y Democrático de Derechos. Son ellos el derecho a la intimidad personal y familiar, el buen nombre y el <i>habeas data</i>. Para los fines de este Proyecto de Ley, interesa el primero de ellos, consagrado así en la Carta Magna: "<i>Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar (...) y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar</i>".</p> <p>Se trata de la protección de apenas un aspecto del derecho fundamental a la intimidad, y no de una regulación integral del mismo, por lo que no se hace necesario tramitarla como Ley Estatutaria, sino que es propia del trámite ordinario. Por su materia, corresponde el primer debate en cada Cámara, a las Comisiones Primeras Constitucionales. Al respecto, es oportuno citar lo que, sobre la materia, ha dicho la Corte Constitucional:</p> <p>"4.5.6. Finalmente debe ser referida la reciente <u>Sentencia C-007 de 2017</u>, que examinó la demanda de inconstitucionalidad que fuere presentada en contra de los <u>artículos 74 a 81</u> de la <u>Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA</u>, que regulan el tema de los recursos en contra de los actos administrativos, que habían sido acusados de violar la reserva de ley estatutaria. Dicho fallo reconstruye la línea jurisprudencial a la que se ha venido haciendo alusión, identifica las reglas aplicables y precisa los criterios de evaluación. Allí se señaló a modo de conclusión:</p> <p>'8. En suma, dos premisas guían la identificación del trámite legislativo que sujeta a una norma: (i) la reserva de ley estatutaria se rige por una interpretación restrictiva, por lo que la regla general se mantiene a favor del Legislador ordinario y (ii) el análisis de la normativa objeto de cuestionamiento debe partir de su contenido material, sin importar su identificación formal. Adicionalmente, los criterios determinantes para establecer la aplicabilidad de la reserva de ley estatutaria en materia de derechos y deberes fundamentales son que: (i) efectivamente se trate de derechos y deberes de carácter fundamental; (ii) el objeto directo de la regulación sea el desarrollo del régimen de derechos fundamentales o el</p>
<p>derecho; (iii) la normativa pretenda regular de manera integral, estructural y completa un derecho fundamental; (iv) verse sobre el núcleo esencial y los principios básicos del derecho o deber, es decir, que regule los aspectos inherentes al ejercicio del derecho; y (v) se refiera a la afectación o el desarrollo de los elementos estructurales del derecho, esto es, que consagre límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten la estructura general y los principios del derecho.'</p> <p>4.5.7. Adicionalmente debe considerarse conforme fue expuesto en la <u>Sentencia C-818 de 2011</u>, que al evaluar la violación de la reserva de ley estatutaria, debe darse relación a la integralidad y los criterios materiales de regulación:</p> <p>'En efecto, de la jurisprudencia de la Corte sobre leyes estatutarias se observa una prelación de los criterios materiales sobre los puramente formales o nominales. En consecuencia, tal y como se dijo en el Sentencia C-646 de 2001 si ello es así, "el trámite legislativo a seguir será el que corresponda a cada materia, independientemente de su inclusión dentro de una ley cuyo nombre pareciera exigir otro procedimiento. Lo que la Constitución requiere es que los asuntos señalados en el artículo 152, delimitados según criterios materiales claros, sigan el trámite previsto en el artículo 153, pero no ordena que siempre que algún aspecto de tales asuntos sea regulado dentro de una ley ordinaria, el proyecto como un todo deba seguir el trámite estatutario.'</p> <p>(...) Y respecto de los elementos relevantes del núcleo esencial en las leyes estatutarias dijo que</p> <p>'Una segunda respuesta que se ha expuesto en la jurisprudencia constitucional es que es competencia del legislador estatutario desarrollar aspectos importantes del núcleo esencial, con lo que parece sugerirse que tal núcleo es delineado tanto por el constituyente como por el legislador estatutario. Algunos de los asuntos importantes del núcleo esencial que son propios de las leyes estatutarias y que han sido señalados por la Corte son:</p>	<p>(i) la consagración de límites, restricciones, excepciones y prohibiciones, y (ii) los principios básicos que guían su ejercicio. Otro elemento que puede deducirse a partir de un examen de la estructura de los derechos fundamentales es la definición de las prerrogativas que se desprenden del derecho para los titulares y que se convierten en obligaciones para los sujetos pasivos."<sup>22</sup> (Resaltado dentro del texto)</p> <p style="text-align: center;"><b>CONFLICTO DE INTERÉS</b></p> <p><b>ARTÍCULO 1°</b> El artículo <u>286</u> de la Ley 5 de 1992 quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas.</b> Todos los congresistas deberán declarar los conflictos De intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.</p> <p>Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.</p> <p>a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.</p> <p>b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión</p> <p>c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.</p> <p>Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:</p> <p><sup>22</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-223 de 2017.</p>

<p>a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de Ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.</p> <p>b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.</p> <p>c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.</p> <p>d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.</p> <p>e) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.</p> <p>f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1.</b> Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2.</b> Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.</p> <p><b>PARÁGRAFO 3.</b> Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5 de 1992.</p>	<p style="text-align: center;"><b>PROPOSICIÓN</b></p> <p>Con fundamento en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5 de 1992, presento <b>PONENCIA POSITIVA</b> y en consecuencia solicito a la Honorable Comisión Primera del Senado de la República dar <b>PRIMER DEBATE</b> al <b>Proyecto de Ley No. 384 de 2022 Senado – 017 de 2021 Cámara. “Por medio de la cual se establecen medidas que protejan el derecho a la intimidad de los consumidores financieros”</b>, conforme el texto aprobado en la Honorable Plenaria de la Cámara de Representantes.</p> <p>Cordialmente</p>  <p><b>ALFREDO DELUQUE ZULETA</b> Senador de la República</p>
<p style="text-align: center;"><b>TEXTO PROPUESTO</b></p> <p><b>PROYECTO DE LEY NO. 384 DE 2022 SENADO – 017 DE 2021 CÁMARA. “POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS QUE PROTEJAN EL DERECHO A LA INTIMIDAD DE LOS CONSUMIDORES FINANCIEROS”</b></p> <p style="text-align: center;"><b>EL CONGRESO DE COLOMBIA,</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA:</b></p> <p><b>Artículo 1. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto proteger el derecho a la intimidad de los consumidores financieros, durante las horas inhábiles, los fines de semana y días festivos, restringiendo los contactos a través de mensajes de texto, mensajes de datos, llamadas telefónicas, correos electrónicos y similares, provenientes de las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera y todas las entidades que adelanten gestiones de cobranzas de forma directa, por medio de terceros o por cesión de la obligación.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Las disposiciones aquí señaladas serán aplicadas por todas las entidades que adelanten gestiones de cobranza de forma directa, por tercerización o por cesión de la obligación financiera.</p> <p><b>Artículo 2. Canales autorizados.</b> Las entidades que ejerzan actividades de cobranza sólo podrán contactar a los consumidores financieros mediante los canales suministrados para tal efecto; los cuales deberán ser informados y socializados previamente con el consumidor financiero.</p> <p><b>Artículo 3. Horarios y periodicidad.</b> Los consumidores financieros no podrán ser contactados por parte de gestores de cobranza mediante varios canales dentro de una misma semana ni en más de una ocasión durante el mismo día.</p> <p>Los gestores de cobranza deberán realizar sus prácticas de manera respetuosa y sin afectar la intimidad personal ni familiar del deudor, dentro del horario laboral estándar, esto es, de lunes a viernes y de 8:00 am a 6:00 pm, excluyendo cualquier tipo de contacto con el consumidor los fines de semana y días festivos.</p> <p><b>Artículo 4.</b> En ningún caso, las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera podrán contactar a las referencias personales o de otra índole. Al avalista, codeudor o deudor solidario se le contactará en la misma condición que establece la presente Ley.</p>	<p><b>Artículo 5.</b> Lo dispuesto en la presente ley se aplicará en los mismos términos a las relaciones comerciales entre los productores y/o proveedores de bienes y servicios que estén vigilados por una Superintendencia o sus intermediarios y el consumidor comercial.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El emisor del mensaje deberá habilitar y disponer de un canal para que el consumidor pueda cancelar en cualquier momento la recepción de estos mensajes o correos.</p> <p><b>Artículo 6.</b> Las entidades vigiladas por la Superintendencia financiera no podrán hacer visitas al domicilio o al lugar de trabajo del consumidor financiero</p> <p><b>Artículo 7.</b> Las entidades que adelanten gestiones de cobranza deberán abstenerse de consultar al consumidor financiero el motivo del incumplimiento de la obligación.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Lo dispuesto en este artículo no obsta para que se consulten al deudor alternativas de pago que sean acordes con su situación financiera.</p> <p><b>Artículo 8.</b> Se exceptúan de las medidas anteriores los contactos que tengan como finalidad informar al consumidor sobre confirmación oportuna de las operaciones monetarias realizadas, sobre ahorros voluntarios y cesantías, enviar información solicitada por el consumidor o generar alertas sobre transacciones fraudulentas, inusuales o sospechosas.</p> <p><b>Artículo 9.</b> El incumplimiento de las medidas de protección de que trata la presente ley, se considerará práctica abusiva en los términos del artículo 12 de la Ley 1328 de 2009, y se sancionará conforme al Capítulo VIII del Título I de la misma y sus normas complementarias.</p> <p><b>Artículo 10. Vigencia.</b> La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias</p>  <p><b>ALFREDO DELUQUE ZULETA</b> Senador de la República</p>

**CONTENIDO**

Gaceta número 1054 - Viernes, 9 de septiembre de 2022

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

	<b>Págs.</b>
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 93 de 2022 Senado, por la cual se adoptan medidas para garantizar la participación paritaria de las mujeres en las diferentes ramas y órganos del poder público de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. ....	1
Informe de ponencia primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 384 de 2022 Senado – 017 de 2021 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas que protejan el derecho a la intimidad de los consumidores financieros. ....	5