



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 973

Bogotá, D. C., lunes, 31 de julio de 2023

EDICIÓN DE 34 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

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 040 DE 2023 CÁMARA

por la cual se dictan disposiciones en materia de revocatoria del mandato, se derogan parcialmente los Títulos Segundo y Tercero de la Ley 1757 de 2015 exclusivamente en lo relativo a revocatoria del mandato y se derogan los artículos 43, 44 y 45 de la Ley 1757 de 2015.

Bogotá, D. C., julio de 2023

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Proyecto de Ley Estatutaria número 040 de 2023 Cámara, por la cual se dictan disposiciones en materia de revocatoria del mandato, se derogan parcialmente los Títulos Segundo y Tercero de la Ley 1757 de 2015 exclusivamente en lo relativo a revocatoria del mandato y se derogan los artículos 43, 44 y 45 de la Ley 1757 de 2015.

Respetado Secretario,

De conformidad con los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, y demás normas concordantes, presenté a consideración de la Honorable Cámara de Representantes, **el proyecto de ley estatutaria, por la cual se dictan disposiciones en materia de revocatoria del mandato, se derogan parcialmente los Títulos Segundo y Tercero de la Ley 1757 de 2015 exclusivamente en lo relativo a revocatoria del mandato y se derogan los artículos 43, 44 y 45 de la Ley 1757 de 2015.**

Lo anterior, con la finalidad de que se sirva ordenar a quien corresponda, dar el trámite correspondiente conforme a los términos establecidos por la Constitución y la ley.

Cordialmente,

HERNÁN DARIO CADAVID MÁRQUEZ
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 040 DE 2023 CÁMARA

por la cual se dictan disposiciones en materia de revocatoria del mandato, se derogan parcialmente los Títulos Segundo y Tercero de la Ley 1757 de 2015 exclusivamente en lo relativo a revocatoria del mandato y se derogan los artículos 43, 44 y 45 de la Ley 1757 de 2015.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

OBJETO

Artículo 1º. Objeto. El objeto de la presente ley busca promover, proteger y garantizar la efectiva aplicación del derecho a la revocatoria del mandato como mecanismo de participación ciudadana en la vida política, encaminado a ejercer un control riguroso sobre los cargos de elección popular y por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a gobernadores, alcaldes distritales y municipales.

Artículo 2º. Principios. Esta ley tiene como objetivos proteger, promover y garantizar la efectividad y el libre ejercicio de la revocatoria del mandato y su aplicación tendrá como fundamento los siguientes principios:

Prohibición de exceso ritual manifiesto. Las autoridades vinculadas al trámite de revocatoria no podrán entorpecer la realización de las garantías sustanciales de la revocatoria del mandato, so pretexto de cumplir con las ritualidades propias del trámite. En tal sentido, los funcionarios, frente a las actuaciones del comité promotor de la revocatoria y del promotor de la revocatoria, evitarán el excesivo apego a las previsiones legales de forma que terminen obstaculizando la materialización de los derechos sustanciales.

Buena fe de los promotores y los comités. Las autoridades deberán confiar en las afirmaciones de los ciudadanos si no se colige razón alguna para dudar de su veracidad. Dentro del trámite se presumirá la buena fe del promotor de la revocatoria y del comité promotor de la revocatoria.

Materialidad. Las autoridades en los procesos de verificación propenderán por la aplicación del principio de materialidad, por lo que solo se harán requerimientos o anulaciones sobre información en la que su omisión, expresión inadecuada o ensombrecimiento podría esperarse razonablemente que influya sobre las decisiones que los intervinientes debieron haber tomado con base en ella.

Igualdad de derechos. Se deberá garantizar el equilibrio de los medios de promoción y posibilidades de actuación para evitar se generen posiciones sustancialmente ventajosas entre parte del proceso de revocatoria en todas sus etapas. Así, tanto el alcalde o gobernador objeto de la revocatoria como el comité de promotores de la revocatoria y el promotor de la revocatoria deben contar con medios de promoción política homogéneos sobre su postura frente a la revocatoria, de tal forma que gocen de las mismas posibilidades y cargas.

Garantía de los derechos políticos. En todo el proceso de revocatoria se garantizará al alcalde o gobernados el goce pleno de los derechos políticos, la protección a las garantías judiciales y a la protección judicial y la protección del derecho a la integridad personal.

Artículo 3°. Origen y motivación. La revocatoria del mandato es de origen popular y es promovida o presentada directamente mediante solicitud avalada por firmas ciudadanas. El formulario de solicitud de convocatoria a la votación para la revocatoria, deberá contener las razones que la fundamentan, por la insatisfacción general de la ciudadanía o por el incumplimiento del programa de Gobierno.

Artículo 4°. El promotor y el comité promotor. Cualquier ciudadano, organización social, partido o movimiento político, podrá solicitar a la Registraduría del Estado Civil correspondiente su inscripción como promotor de una revocatoria de mandato.

Cuando se trate de organizaciones sociales y partidos o movimientos políticos, el acta de la sesión, donde conste la determinación adoptada por el órgano competente, según sus estatutos, debe presentarse ante la Registraduría del Estado Civil en el momento de la inscripción. En el acta deben constar los nombres de los ciudadanos que integrarán el Comité promotor de la revocatoria, que estará integrado por no menos de tres personas ni más de nueve.

Cuando el promotor de la revocatoria sea un ciudadano, él mismo será el vocero de la iniciativa. Cuando se trate de una organización social, partido o movimiento político, el comité promotor de la revocatoria designará un vocero de la revocatoria.

Parágrafo 1°. Para todos los efectos legales, el vocero del comité promotor de la revocatoria será el responsable de las actividades administrativas, financieras, de campaña de la iniciativa, así como la vocería durante el trámite de la revocatoria del mandato.

Parágrafo 2°. El promotor y el comité promotor de la iniciativa de revocatoria del mandato tendrán las siguientes obligaciones:

- La información que sustenta la iniciativa debe ser veraz y confiable;
- El ejercicio de la libertad de expresión debe ser dentro del marco del respeto por los derechos al buen nombre y la honra de la persona objeto de revocatoria;
- No actuar con temeridad en las etapas que establece el proceso de revocatoria.

La transgresión a estas obligaciones dará lugar a la respectiva investigación penal, disciplinaria y demás sanciones, según corresponda.

TÍTULO II

INSCRIPCIÓN Y AUDIENCIA PÚBLICA

Artículo 5°. Inscripción. La inscripción es el acto mediante el cual el promotor de la revocatoria y el comité promotor de la revocatoria solicitan a la Registraduría Nacional del Estado Civil recibir el registro de la iniciativa de revocatoria del mandato y comprende desde el momento en el que el promotor y el comité promotor solicitan el registro hasta que está en firme el acto que autoriza la recolección de apoyos ciudadanos.

Artículo 6°. Requisitos para la inscripción de mecanismos de participación ciudadana. En el momento de la inscripción, el promotor deberá diligenciar un formulario, diseñado por la Registraduría Nacional del Estado Civil, en el que como mínimo debe figurar la siguiente información:

- El nombre completo, el número del documento de identificación y la dirección de notificaciones del promotor de la revocatoria o de los miembros del Comité promotor de la revocatoria;
- El título que describa la propuesta de mecanismo de participación ciudadana;
- La exposición de motivos que sustenta la propuesta.

Parágrafo. La inscripción de iniciativas podrá realizarse a través de medios electrónicos, en cuyo caso deberá utilizarse lenguaje estándar de intercambio de información en el formulario.

Artículo 7°. Registro de la propuesta. El registrador correspondiente asignará un número consecutivo de identificación a la propuesta de revocatoria del mandato, con el cual indicará el orden en que estos han sido inscritos y la fecha de su inscripción y la misma será publicada en la página web de la entidad.

Artículo 8°. Informe a la Procuraduría General de la Nación. En los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha del registro de la propuesta de revocatoria del mandato, el Registrador correspondiente pondrá en conocimiento de la Procuraduría General de la Nación la existencia de la misma y con ello remitirá de forma íntegra la solicitud.

Artículo 9°. Término frente a la inscripción. Inscrito un promotor de la revocatoria y el Comité promotor de la misma, la Registraduría contará con un plazo de ocho (8) días para verificar el cumplimiento de los requisitos de la iniciativa. Si encontrare ajustada a derecho la solicitud procederá de forma inmediata a citar a audiencia pública.

En caso de no estar ajustada a derecho, inadmitirá el registro, otorgando un plazo de diez (10) días para las correcciones que sean necesarias. Si vencido dicho plazo no se presentan correcciones, se entenderá por desistido el trámite.

Presentadas las correcciones, el funcionario contará con un plazo de ocho (8) días para verificar el cumplimiento.

Si el funcionario rechazare por segunda vez la solicitud, el promotor de la revocatoria y el comité promotor de la revocatoria podrán optar por subsanar nuevamente o por solicitar al Tribunal Superior Administrativo del Distrito Judicial en el que se radica la solicitud que revise si la misma cumple o no con los requisitos de ley.

Artículo 10. Término para la inscripción. Se podrán inscribir iniciativas para la revocatoria del mandato siempre que hayan transcurrido doce (12) meses contados a partir del momento de posesión del respectivo alcalde o gobernador y no faltare menos de un año para la finalización del respectivo periodo constitucional.

En ningún caso proceden votaciones para la revocatoria del mandato si faltaren seis meses para la terminación del período correspondiente.

Artículo 11. Audiencia pública. Admitida la inscripción el registrador correspondiente contará con un término de quince (15) días calendario para citar la audiencia pública y treinta (30) días calendario adicionales para su realización, para que el alcalde o gobernador objeto de revocatoria pueda refutar públicamente las motivaciones de las iniciativas de revocatoria.

En caso de que no pueda asistir personalmente el alcalde o gobernador, mediando excusa debidamente justificada, la audiencia se aplazará por una única vez y se fijará una fecha dentro de los quince (15) días calendario siguientes para su realización.

Si no pudiese asistir el alcalde o gobernador a la segunda citación, deberá delegar una persona que asista a la audiencia pública y no se admitirán aplazamientos de la misma.

TÍTULO III

ETAPA DE RECOLECCIÓN DE APOYOS CIUDADANOS

Artículo 12. Acto de apertura. Dentro de los diez días siguientes hábiles a la realización de la audiencia pública, el registrador correspondiente emitirá un acto de apertura a la recolección de apoyos ciudadanos y en el que se indicará:

- La cantidad de apoyos a recolectar, que será un mínimo del treinta por ciento (30%) de los votos obtenidos por el alcalde o gobernador sometido a revocatoria.
- La fecha de inicio y la fecha de terminación de la recolección de apoyos. En ningún caso la recolección de apoyos podrá dar inicio en un término superior a tres meses desde la fecha en que quede en firme el acto de apertura.
- El requerimiento al gobernador, en caso de revocatoria de alcaldes o al Presidente, en caso de revocatoria de gobernadores, para que nombre de forma inmediata un alcalde o gobernador ad hoc.
- La instrucción al alcalde o gobernador objeto de revocatoria de que desde la emisión del acto de apertura hasta que esté en firme el decreto de convocatoria, está afectado por el deber de pasividad.

El acto de apertura se entenderá como acto administrativo de trámite contra el cual no procede recurso alguno.

Artículo 13. Formulario de recolección de apoyos ciudadanos. La Registraduría del Estado Civil diseñará el formulario de recolección de firmas de ciudadanos y un ejemplar será entregado gratuitamente al promotor o comité promotor de la revocatoria para ser reproducidos las veces que sea necesario. El formulario de recolección de apoyos deberá contener, como mínimo, los siguientes datos:

- El número que la Registraduría del Estado Civil le asignó a la propuesta;
- El resumen del contenido de la propuesta, los motivos de su conveniencia y la invitación a los eventuales firmantes a leerla antes de apoyarla. Dicho resumen no podrá contener alusiones personales ni hacer publicidad personal o comercial;
- Espacio para que cada ciudadano diligencie, de manera legible, su apoyo a la propuesta con su nombre, número de identificación, firma y fecha de diligenciamiento. Si la persona no supiere escribir, registrará su apoyo con su huella dactilar;
- El número de apoyos ciudadanos que deberán ser recolectados por el promotor de la revocatoria y el comité promotor de la revocatoria;
- La fecha en la que vence el plazo para la recolección de apoyos ciudadanos a la propuesta.

Artículo 14. Cantidad de apoyos a recolectar. Para que la revocatoria del mandato supere la etapa de recolección de apoyos deben presentar ante la correspondiente Registraduría del Estado Civil la cantidad de apoyos determinadas en la Constitución y en esta ley.

Para presentar una revocatoria de mandato se requiere del apoyo de un número de ciudadanos que hagan parte del censo electoral departamental, municipal o distrital de no menos de treinta por ciento (30%) de los votos obtenidos por el elegido.

Parágrafo. El porcentaje del censo electoral señalado se calculará sobre el censo electoral vigente de la entidad territorial a la fecha en que se realizó la elección del alcalde o gobernador objeto de la revocatoria.

Artículo 15. Plazo para la recolección de apoyos ciudadanos y entrega de los formularios. Emitido el acto de apertura, el Registrador dispondrá de quince (15) hábiles días para la elaboración y entrega del ejemplar del formulario a los promotores.

Los promotores de la revocatoria contarán con seis (6) meses para la recolección de las firmas de quienes apoyan la iniciativa. Este plazo podrá ser prorrogado, en caso de fuerza mayor o caso fortuito, debidamente acreditado, hasta por tres meses más, en la forma y por el tiempo que señale la Registraduría. El registrador correspondiente tendrá un plazo de quince días para resolver la solicitud de prórroga, la cual deberá presentarse antes de vencerse el plazo inicial.

Parágrafo. En caso de que se haya vencido el término de entrega del formulario de recolección por parte de la registraduría, el promotor de la revocatoria podrá radicar un modelo de formulario para aprobación dentro de los cinco días siguientes. Si no hubiese respuesta de la registraduría, se entenderá que existe un silencio administrativo positivo y que el promotor de la revocatoria y el Comité de la revocatoria podrán iniciar la recolección de firmas con el formulario propuesto.

Artículo 16. Deber de pasividad. El alcalde o gobernador que sea objeto de una iniciativa de revocatoria del mandato, tendrá la obligación de no injerencia o de pasividad desde el acto de apertura hasta la notificación de la certificación del registrador correspondiente o del pronunciamiento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo correspondiente del cumplimiento de los requisitos para la revocatoria del mandato; evitándose que se despliegue cualquier actuación que haga fracasar la iniciativa.

Se prohíbe a los alcaldes, gobernadores, a sus gabinetes, secretarios, subsecretarios y administradores de empresas públicas del orden municipal o departamental y gerentes de entidades descentralizadas:

1. Realizar cualquier pronunciamiento público sobre la iniciativa, incluyendo dentro de estos, menciones en redes sociales.
2. Efectuar directa o indirectamente contrataciones con miras a desplegar estrategias que busquen afectar la iniciativa.
3. Obstaculizar de cualquier forma eventos, publicidad o estrategias de recolección de apoyos.
4. Participar en cualquier estructura, plan o articulación de naturaleza pública o privada que busque afectar la iniciativa.

La transgresión del deber de pasividad constituirá falta disciplinaria gravísima.

Artículo 17. Alcalde o Gobernador ad hoc. Como garantía del principio de imparcialidad dentro de las actuaciones administrativas, se nombrará un alcalde o gobernador ad hoc que conocerá de todas las solicitudes que el comité de la revocatoria o el promotor de la revocatoria realicen y que requieran una actuación administrativa particular para el desarrollo de la recolección de apoyos.

Además, cualquier acto administrativo sancionatorio que recaiga sobre el promotor de la revocatoria o sobre los miembros del comité promotor de la revocatoria y que deba ser suscrito por el alcalde o gobernador afectado, pasará a ser competencia del alcalde o gobernador ad hoc, sin importar si tiene o no relación con la iniciativa de revocatoria.

El nombramiento del alcalde o gobernador ad hoc no es requisito para la recolección de apoyos, la cual podrá continuar sin el respectivo nombramiento.

Para el caso de revocatoria de alcaldes será el gobernador el encargado de seleccionar el alcalde ad hoc y para el caso de gobernadores será el Presidente. En ambos casos deberán cumplir con el nombramiento dentro de los quince días siguientes al momento en el que se les haya notificado el acto de apertura y constituirá falta gravísima no realizar el nombramiento dentro del plazo establecido.

El alcalde o gobernador ad hoc será elegido dentro de los miembros de los partidos o movimientos políticos que se hayan declarado como independientes según el estatuto de la oposición.

Artículo 18. Fijación de los topes en las campañas de recolección de apoyos ciudadanos. El Consejo Nacional Electoral fijará anualmente las sumas máximas de dinero que se podrán destinar en la recolección de apoyos a las propuestas sobre mecanismos de participación ciudadana. Así mismo, el Consejo Nacional Electoral fijará la suma máxima que cada ciudadano u organización podrá aportar a la campaña de recolección de apoyos sobre las propuestas de revocatoria del mandato.

Parágrafo 1º. Para la fijación de los topes establecidos en este artículo, el Consejo Nacional Electoral tendrá en cuenta si se trata de propuestas del orden departamental o municipal.

Parágrafo 2º. Ninguna campaña de recolección de apoyos ciudadanos para la revocatoria de mandatos podrá obtener créditos ni recaudar recursos, contribuciones ni donaciones provenientes de personas naturales y jurídicas o sus vinculados económicos de las que trata el Código de Comercio, que superen el diez por ciento (10%) de la suma máxima autorizada por el Consejo Nacional Electoral para la campaña.

TÍTULO IV

ETAPA DE VERIFICACIÓN

Artículo 19. Entrega de los formularios y estados contables a la Registraduría. Al vencer el plazo para la recolección de apoyos, el promotor de la revocatoria presentará los formularios debidamente diligenciados, al Registrador del Estado Civil correspondiente. Vencido el plazo sin que se haya logrado completar el número de apoyos requeridos, la propuesta será archivada.

Quince días después de la entrega de los formularios de los que trata este artículo, o del vencimiento del plazo para la recolección de firmas, o su prórroga si la hubiere, el promotor o comité promotor deberá entregar los estados contables de la campaña de recolección de apoyos. En los estados contables figurarán los aportes, en dinero o en especie, que cada persona natural o jurídica realice durante la campaña respectiva.

Artículo 20. Verificación de apoyos. Una vez el promotor haga entrega de los formularios en los que los ciudadanos suscribieron su apoyo a la propuesta, la Registraduría del Estado Civil procederá a verificar los apoyos.

Serán causales para la anulación de apoyos ciudadanos consignados en los formularios:

- a) Si una persona consignó su apoyo en más de una oportunidad, se anularán todos sus apoyos excepto el que tenga la fecha más reciente;
- b) Fecha, nombre o número de las cédulas de ciudadanía, ilegibles o no identificables;
- c) Firma con datos incompletos, falsos o erróneos;
- d) Firmas de la misma mano;
- e) Firma no manuscrita.

Firma de ciudadanos que no hagan parte del censo electoral de la respectiva entidad territorial.

Parágrafo. Solo podrán consignar su apoyo a la propuesta quienes hagan parte del censo electoral de la respectiva entidad territorial.

Artículo 21. Plazo para la verificación de apoyos ciudadanos a una propuesta de mecanismos de participación ciudadana. La Registraduría del Estado Civil deberá realizar la verificación de la que trata el artículo anterior en un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días calendario. El Consejo Nacional Electoral, dentro del término de seis meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, deberá expedir el acto administrativo que señale el procedimiento que deba seguirse para la verificación de la autenticidad de los apoyos.

Parágrafo 1º. En el proceso de verificación de apoyos solo se podrán adoptar técnicas de muestreo en los distritos, municipios de categoría especial y categoría uno.

Artículo 22. Verificación de estados contables. Será competencia de la Registraduría la verificación de los estados contables. La Registraduría del Estado Civil deberá realizar la verificación en un plazo máximo de treinta (30) días calendario.

Los términos de verificación de apoyos y verificación de estados contables corren de manera conjunta, por lo que las vicisitudes generadas en uno de los trámites no afectan el otro.

Son estados contables obligatorios:

- a. Libro de ingresos y gastos.
- b. Detalle del ingreso en el que conste la persona aportante, su identificación, el monto, si el aporte fue en dinero o en especie y una estimación del aporte en especie.
- c. Detalle del gasto, en el que se indique la naturaleza del mismo, el monto, el beneficiario y la forma de pago.

Los Estados financieros deberán ser certificados por el promotor y un contador. Para los efectos del contador regirá como impedimento lo establecido en el artículo 50 de la Ley 43 de 1990.

Para efecto del reporte de ingresos y gastos se seguirán los marcos normativos aplicables en Colombia. Los demás documentos que se recolecten según tales marcos técnicos (como soportes, facturas, comprobantes de egresos etc.) deberán ser entregados por el promotor de la revocatoria y el comité promotor de la revocatoria a la Registraduría.

Artículo 23. Defensa en el trámite de verificación. El alcalde o gobernador podrá constituir apoderado a efectos de garantizar su defensa dentro del trámite de verificación de apoyos y de estados contables.

Artículo 24. Certificación. Vencidos los términos de verificación y hechas las verificaciones de ley, el respectivo Registrador del Estado Civil certificará el número total de respaldos consignados, el número de apoyos válidos y nulos y, finalmente, si se ha cumplido o no con los requisitos constitucionales y legales exigidos para el apoyo de la propuesta de mecanismo de participación democrática.

Si el número mínimo de firmas requerido no se ha cumplido y aún no ha vencido el plazo para su recolección podrá continuarse con el proceso por el periodo que falte por un mes más, con previo aviso a la respectiva Registraduría del Estado Civil. Vencida la prórroga, el promotor de la revocatoria deberá presentar nuevamente a la Registraduría los formularios diligenciados para su verificación.

Parágrafo. El Registrador del Estado Civil correspondiente no podrá certificar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales cuando el promotor de la revocatoria no haya entregado los estados contables dentro del plazo contemplado en esta ley o cuando los estados contables reflejen que la campaña excedió los toques individuales y generales de financiamiento permitidos por el Consejo Nacional Electoral.

Artículo 25. Control judicial de la certificación. La certificación de apoyos y de estados contables no será objeto ni de recurso de reposición ni de recurso de apelación, pero podrá ser objeto de control judicial del que trata esta ley.

Artículo 26. Desistimiento. El comité promotor de la revocatoria podrá desistir de la propuesta de revocatoria antes del vencimiento del plazo para la recolección de los apoyos. Esta decisión debe ser presentada por escrito y

motivada al registrador correspondiente, junto con todos los apoyos recolectados hasta el momento.

Dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la presentación del desistimiento, la Registraduría efectuará el conteo, hará público el número de firmas recogidas y señalará el plazo para que un nuevo comité de promotores, cumpliendo todos los requisitos, se inscriba y recoja el número de apoyos requerido para tal efecto y continuar con el procedimiento respectivo. Para completar el número de apoyos ciudadanos faltantes a la fecha, el nuevo comité promotor dispondrá de lo que restaba del plazo, contado a partir del momento en que se haya registrado el desistimiento.

Artículo 27. Conservación de los formularios. Una vez que la Registraduría correspondiente haya expedido la certificación sobre la verificación de los apoyos recolectados, procederá a conservar digitalmente los formularios.

Artículo 28. Remisión de la certificación y notificación. Dentro de los cinco días hábiles siguientes a que esté en firme la certificación o la decisión judicial que la encontró ajustada a derecho, el registrador o Tribunal de lo Contencioso-Administrativo correspondiente; deberá remitir la certificación al Presidente de la República para lo de su competencia.

Corresponderá al Registrador del Estado Civil respectivo, una vez cumplidos los requisitos establecidos para la solicitud de revocatoria del mandato, coordinar con las autoridades electorales del respectivo departamento o municipio, la divulgación, promoción y realización de la convocatoria para la votación.

TÍTULO V

ETAPA DE CONVOCATORIA Y CAMPAÑAS

Artículo 29. Decreto de convocatoria. Dentro de los 8 días siguientes al recibo de la notificación de la certificación del registrador correspondiente o del pronunciamiento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo correspondiente del cumplimiento de los requisitos para la revocatoria del mandato; el Presidente de la República fijará fecha en la que se llevará a cabo la jornada de votación de la revocatoria del mandato y adoptará las demás disposiciones necesarias para su ejecución.

La votación para revocatoria del mandato deberá realizarse dentro de un término no superior a dos meses, contados a partir de la certificación expedida por la Registraduría.

El Gobierno nacional deberá estimar dentro de su presupuesto anual las partidas necesarias para la realización de las votaciones.

Artículo 30. Campañas sobre los mecanismos de participación ciudadana. Desde la fecha de la certificación del registrador correspondiente o del pronunciamiento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo correspondiente del cumplimiento de los requisitos para la revocatoria del mandato, hasta el día anterior a la realización de la jornada de votación de la revocatoria del mandato, se podrán desarrollar campañas a favor, en contra y por la abstención de la revocatoria.

Parágrafo 1º. El Gobierno, los partidos y movimientos políticos y las organizaciones sociales que deseen hacer campaña a favor, en contra o por la abstención de algún mecanismo de participación ciudadana deberán notificar su intención ante el Consejo Nacional Electoral en un término no superior a quince (15) días contados a partir de la fecha en la que se publique el decreto de convocatoria de que trata el artículo anterior.

Toda organización política o social que haya notificado al Consejo Nacional Electoral su intención de hacer campaña a favor, en contra o por la abstención a algún mecanismo de participación ciudadana podrá acceder, en condiciones de equidad, a los medios de comunicación social del Estado para exponer sus posturas respecto de la convocatoria, sin perjuicio de aquellas campañas que decidan promover el mecanismo de participación por medios diferentes a los de comunicación social del Estado.

Artículo 31. Acceso a los medios de comunicación social del Estado y los que hacen uso del espectro electromagnético. La Autoridad Electoral asignará al vocero espacios adicionales en medios de comunicación social del Estado y los que hacen uso del espectro electromagnético. Para radio y televisión, se hará de la siguiente manera:

- a) Asignará, en cada canal de televisión y emisora del municipio o del Departamento, al menos un espacio de 30 minutos en las franjas de mayor sintonía.
- b) El costo de los espacios será asumido con cargo al Presupuesto General de la Nación, para lo cual se apropiarán anualmente las partidas necesarias.
- c) Para las concesiones o títulos que se asignen, renueven o prorroguen a partir de la vigencia de esta ley, los tiempos necesarios para el cumplimiento de lo aquí ordenado constituye una obligación especial del servicio a cargo de los concesionarios u operadores.
- d) La Autoridad Electoral reglamentará la materia.

Artículo 32. Acceso a medios de comunicación públicos. Cuando el Alcalde o Gobernador objeto de revocatoria haga alocuciones, discursos o intervenciones en medios de comunicación públicos que usen el espectro electromagnético que tengan que ver con la revocatoria, impliquen rendición de cuentas, publicidad sobre indicadores obtenidos dentro del mandato o información sobre el comité o sobre el vocero; el vocero de la revocatoria tendrá en el transcurso de las siguientes cuarenta y ocho (48) horas, en los mismos medios, con igual tiempo y horario, espacios para controvertir la posición del mandatario.

Artículo 33. Derecho de réplica. El vocero de la revocatoria tendrá el derecho de réplica en los medios de comunicación municipal o departamental, según sea el caso, frente a tergiversaciones graves y evidentes o ataques públicos proferidos por el gobernador, alcalde, secretarios de despacho, directores o gerentes de entidades descentralizadas. En tales casos, el vocero de la revocatoria podrá responder en forma oportuna, y con tiempo, medio y espacio por lo menos iguales al que suscitó su ejercicio, y en todo caso que garanticen una amplia difusión.

Cuando los ataques mencionados por una intervención o declaración de los funcionarios enunciados, transmitida en los noticieros y programas de opinión que se emitan en los medios de comunicación social del Estado, que utilicen el espectro electromagnético, el medio de comunicación donde se emitió la declaración deberá dar la oportunidad al vocero de responder y controvertir el ataque. Cuando el medio de comunicación en el cual se haya emitido el ataque haya dado oportunidad de respuesta, no procederá en ningún caso el derecho de réplica.

En todo caso, la réplica se otorgará con base en el principio de buena fe y de forma oportuna, y con tiempo y medio proporcionales, y en un espacio por lo menos similar al que suscitó su ejercicio, y en todo caso que garantice una difusión amplia con respeto por la libertad del noticiero o espacio de opinión para elaborar la respectiva nota informativa o de opinión. Los contenidos completos de la réplica deben estar disponibles en la versión electrónica de los medios de comunicación.

Artículo 34. Límites en la financiación de las campañas. El Consejo Nacional Electoral fijará anualmente la suma máxima de dinero que se podrá destinar al desarrollo de una campaña a favor, en contra o por la abstención de revocatorias directas y la suma máxima de los aportes de cada ciudadano u organización, de acuerdo con las reglas establecidas en esta ley. Asimismo, podrá investigar las denuncias que sobre incumplimiento de dichas normas se presenten, dentro de trámite independiente.

Artículo 35. Remoción del cargo. La remoción del cargo es inmediata e irrevocable y atiende al informe del resultado de los escrutinios por la Registraduría correspondiente. Habiéndose realizado la votación y previo informe del resultado de los escrutinios por la Registraduría correspondiente, el Registrador Nacional del Estado Civil la comunicará al Presidente de la República o al gobernador respectivo para que procedan, según el caso, a designar un encargado de conformidad con las normas vigentes.

Artículo 36. Elección del sucesor. Revocado el mandato a un gobernador o a un alcalde se convocará a elecciones para escoger al sucesor, dentro de los 2 meses siguientes a la fecha en que el registrador correspondiente certificare los resultados de la votación.

Durante el período que transcurra entre la fecha de la revocatoria y la posesión del nuevo mandatario, habrá un designado en calidad de encargado por el Presidente de la República o el gobernador.

Cuando al momento de acaecer la revocatoria faltaren más de doce meses para cumplir el período, se procederá a la elección de alcalde o gobernador por el tiempo que reste. Cuando no se cumpla tal condición, esto es, cuando faltaren menos de doce meses para concluir el período deberá el Presidente de la República o el Gobernador, según el caso, proceder a la designación por el tiempo que faltare, según terna que será presentada por el grupo político, el movimiento o la coalición por la cual hubiere sido elegido el alcalde, dentro de los quince (15) días calendario siguientes a la certificación de los resultados de la votación por parte del Registrador.

Parágrafo 1º. En caso de existir coalición entre partidos políticos y un movimiento significativo de ciudadanos, será este último el que presente la terna. En este mismo sentido, en caso de coalición entre partidos presentará la terna el partido que se haya inscrito como el principal.

Parágrafo 2º. El encargado o designado por el Presidente de la República o el gobernador, dará cumplimiento en lo que fuere pertinente, al plan de desarrollo en el respectivo período.

TÍTULO V

CONTROL JUDICIAL

Artículo 37. Control judicial de revocatorias. Cualquier decisión de las entidades involucradas en el trámite de una revocatoria podrá ser revisada por el Tribunal Administrativo del distrito correspondiente a solicitud de la parte afectada.

Artículo 38. Términos. La autoridad judicial tendrá un término de diez días perentorios e improrrogables para tomar la decisión correspondiente, a excepción de la verificación de apoyos y estados financieros que tendrá un término de treinta días.

Artículo 39. Proceso independiente. El magistrado sustanciador abrirá un expediente a cada trámite de revocatoria y asignará radicación al mismo. Dentro de dicho trámite se ventilarán todas las decisiones objeto control judicial dentro de la revocatoria.

Artículo 40. Normativa aplicable. Al control judicial de revocatorias le serán aplicables las normas de la acción de tutela en lo procedimental.

TÍTULO VI RÉGIMEN SANCIONATORIO

Artículo 41. Graduación de las faltas. La transgresión de las normas aquí establecidas y en especial de sus plazos constituirá falta gravísima para el servidor público.

Artículo 42. Sanciones por incumplimiento de términos. Vencido cualquiera de los plazos establecidos en los artículos 9º, 11, 12, 15, 21 y 22 de esta norma sin contarse con pronunciamiento del registrador correspondiente, el funcionario que haya conocido el trámite y no haya cumplido el plazo perderá competencia para continuar conociéndolo y el Registrador Nacional del Estado Civil deberá compulsar copias a la Fiscalía General de la Nación y a la Procuraduría General de la Nación para que investiguen la conducta.

TÍTULO VII NORMATIVA APLICABLE Y DEROGATORIAS

Artículo 43. Remisión normativa. En lo no contemplado en esta ley, se remitirá de forma subsidiaria a Ley 1757 de 2015 en lo que estuviese vigente.

Artículo 44. Derogatorias: Deróguense los artículos 43, 44 y 45 de la Ley 1757 de 2015. Deróguense en todo lo que le fueran contrario a la presente ley y exclusivamente en lo relativo a revocatoria del mandato los Títulos II y III de la Ley 1757 de 2015. En lo demás, continúa vigente la Ley 1757 de 2015. Deróguense todas aquellas normas que fueren contrarias a las presentes disposiciones.

Artículo 45. Vigencia La presente ley rige a partir del momento de su promulgación.

Cordialmente,



HERNÁN DARÍO CADAUID MÁRQUEZ
Representante a la Cámara
Departamento de Antioquia

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA

El objeto de la presente ley es promover, proteger y garantizar la revocatoria del mandato como modalidad del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, y así mismo a controlar el poder político.

La revocatoria del mandato es un derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde.

La presente ley regula la revocatoria del mandato y establece las normas fundamentales por la que se regirá dicho mecanismo de participación democrática.

II. MARCO JURÍDICO

Nuestra constitución política consagró en nuestro ordenamiento jurídico una democracia participativa-representativa, que se ha consolidado al pasar de los años. Uno de los objetivos de nuestra carta política ha sido proteger y aumentar la participación de la ciudadanía como actores principales en los que recae el poder del Estado. El modelo de democracia participativa es un modelo que se fundamenta en principios constitucionales y se materializa en el ejercicio de los ciudadanos de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Así quedó consagrado en el artículo 40 de nuestra Constitución Política:

Artículo 40. *Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:*

1. *Elegir y ser elegido.*
2. *Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.*
3. *Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.*
4. *Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.*
5. *Tener iniciativa en las corporaciones públicas.*
6. *Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.*
7. *Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.*

Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública.

Como se mencionó anteriormente, con el objetivo de estimular y proteger la participación ciudadana, se crearon los mecanismos de participación ciudadana, de los que podemos encontrar su fundamento jurídico el artículo 103, como la forma en la que el pueblo ejerce su poder soberano frente a quienes ocupan los cargos de elección popular del Estado:

“Artículo 103. *Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará.*

El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezca”.

De la interpretación de los postulados constitucionales, podemos indicar que Colombia es un Estado Social de Derecho en el que se estableció un marco jurídico de corte democrático, participativo y pluralista. En otras palabras, en nuestro país el origen de todo poder público y soberano recae principalmente en los ciudadanos. Posteriormente, cumpliendo con lo estipulado en nuestra Carta Política se reglamentaron los mecanismos de participación a través de la Ley 134 de 1994 que fue modificada y complementada por la Ley Estatutaria 1747 de 2015:

“Artículo 1º. Objeto. *El objeto de la presente ley es promover, proteger y garantizar modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, y así mismo a controlar el poder político.*

La presente ley regula la iniciativa popular y normativa ante las corporaciones públicas, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto; y establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles.

La regulación de estos mecanismos no impedirá el desarrollo de otras formas de participación democrática en la vida política, económica, social y cultural, ni el ejercicio de otros derechos políticos no mencionados en esta ley”.

La democracia es la fuente de legitimidad del poder político en Colombia, y se establece en nuestro país como el valor más importante del Estado. La Corte Constitucional ha señalado que la democracia es la “(...) fundamentación del poder político ejercido por los diferentes órganos para reconocer y tutelar los derechos de participación de los individuos y la sociedad en la conformación y control del poder político e imponer deberes de respeto y protección al Estado y a los particulares y para definir la forma en que tal poder opera democráticamente y los ámbitos en los que su aplicación puede exigirse”.

Entrando en materia, es necesario determinar la definición y naturaleza de la revocatoria de mandato, mecanismo de participación que se pretende proteger a través de este proyecto de ley, que consiste en la facultad que tienen los ciudadanos de remover del cargo a alcaldes o gobernadores ante el incumplimiento de su plan de gobierno o la insatisfacción general de su gestión como mandatario.

La ley 134 de 1994, a su vez, ha definido este proceso como el ejercicio de un derecho de los ciudadanos: “*un derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde*”. En ambas definiciones, encontramos que la revocatoria del mandato es consecuencia de la posible insatisfacción general de la ciudadanía con el mandatario relacionado con el incumplimiento del programa de gobierno.

Este proceso es entendido como un juicio político que se fundamenta en el poder soberano que nuestro ordenamiento jurídico le otorga a los ciudadanos. Es decir, tiene una connotación política y popular, en tanto se rechaza o se reafirma el apoyo a la gestión del mandatario, a través de una votación que dará como resultado la revocatoria o la continuidad del mandatario objeto del proceso.

III. PROCESO DE REVOCATORIA ACTUALMENTE

Este mecanismo de participación, tiene fundamento constitucional en los artículos 40, 103 y 259 de la constitución política, que son a su vez desarrollados por la Ley 134 de 1994, complementada por la Ley 741 de 2002 y la Ley 1757 de 2015.

Antes de entrar a describir las etapas del proceso de revocatoria de mandato; es importante mencionar que, la Ley 134 de 1994, dispone en su artículo 65, una obligación de motivación que fundamenten la insatisfacción general o el incumplimiento del programa de gobierno. Es decir, un proceso de revocatoria de mandato no se desprende del capricho de la ciudadanía; por el contrario, es un proceso que desde su inicio es un proceso que refleja el descontento general a causa de los incumplimientos del mandatario.

El proceso de revocatoria de mandato puede dividirse en dos etapas, en primer lugar la inscripción de la iniciativa ciudadana y la recolección de firmas ciudadanas, y en segundo lugar, la jornada electoral en donde se convoca a la ciudadanía para votar la revocatoria.

Primera etapa:

1. Que haya transcurrido al menos un año contado a partir de la posesión del respectivo mandatario. Período de tiempo estipulado para evidenciar

cumplimiento o no de Plan Municipal de Desarrollo o Plan Departamental de Desarrollo. De igual forma, la jurisprudencia constitucional ha considerado por razones de eficiencia administrativa, no pueden proceder trámites ni votaciones para la revocatoria del mandato en el último año del periodo correspondiente al Gobernador o al Alcalde, tal como se estipula en el parágrafo 1 del artículo sexto de la Ley 1757 de 2015.

2. Presentar por escrito ante la Registraduría la solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para revocar el mandato, mediante un comité promotor, que posteriormente debe ir respaldado de un número de apoyos ciudadanos. El número de firmas no debe ser inferior al 30% del total de votos que obtuvo el gobernante que se pretende revocar.
3. Luego de radicadas las firmas, se continúa con la revisión de las mismas, con pruebas de grafología por parte de la Registraduría. Para esta revisión, la autoridad electoral cuenta con 45 días a partir de la fecha del radicado de las firmas.
4. Una vez revisados los formularios, la Registraduría expedirá certificación que acredite o desacredite el cumplimiento de los apoyos ciudadanos requeridos.
5. En caso de que se cumpla con el apoyo requerido, la Registraduría Nacional, dentro de los 8 días siguientes a la certificación de los apoyos ciudadanos necesarios, fijará la fecha en la que serán convocados a la votación de la revocatoria dentro de un plazo no superior a 2 meses contados a partir de dicha certificación.
6. La Ley 1757 de 2015 indica que, además de la certificación de las firmas, para la fijación de la fecha de la jornada electoral, es necesario que el comité promotor de la revocatoria de mandato haya dado cumplimiento a la obligación de presentar los informes de ingresos y gastos de campaña y que de la revisión de los mismos no se evidencie una superación de los topes de gastos fijados por el Consejo Nacional Electoral.

Segunda etapa:

1. Cumplir con un umbral mínimo de participación ciudadana. Según la Ley 1757 de 2015, la validez del acto de revocatoria depende de que en él participe un número mínimo de votantes que le otorguen legitimidad. El umbral establecido por la ley corresponde al 40% de la votación válida registrada el día en que se eligió al mandatario que se pretende revocar.
2. Aprobación por parte de la mitad más uno de los ciudadanos que participaron en la votación de la revocatoria. Es decir, se necesita que la mitad más uno de los sufragantes elija la opción “sí”.

En caso tal de que la revocatoria de mandato consiga los votos requeridos para pasar, el registrador nacional deberá comunicar el resultado al Presidente de la República o al gobernador del departamento para que proceda a remover del cargo al funcionario y se deberá convocar a elecciones dentro de los 30 días siguientes a la fecha en la que se dio la revocatoria de mandato. En caso de que faltaren menos de 18 meses, se nombrará a una persona de una terna enviada por el partido al que pertenecía el mandatario sin realizar nuevas elecciones.

IV. PROCESO DE REVOCATORIA EN EL MUNICIPIO DE MEDELLÍN

En las elecciones regionales del año 2019, resultó elegido como alcalde de Medellín Daniel Quintero Calle con 303.420 votos, posteriormente, se dio un proceso de revocatoria por parte de la ciudadanía, porque consideraba que, pasado un año como mandatario eran pésimos sus resultados.

El comité de revocatoria logró recolectar un número de 305.000 firmas en Medellín, que fueron presentadas y avaladas por la Registraduría Civil de la Nación, después de la revisión contemplada por la ley. De igual forma, fueron presentados los informes contables del comité de revocatoria ciudadana ante el Consejo Nacional Electoral, sin embargo, el consejero Cesar Augusto Abreo, encargado de dar esta certificación, nunca la dio, dilatando el proceso revocatorio para que no se llevara a votación.

Es necesario señalar que, durante todo el proceso, el alcalde Daniel Quintero intimidó, señaló y persiguió a los ciudadanos que conformaban el comité de revocatoria. Violando los mandatos señalados por la Corte Constitucional, donde indica que las declaraciones del mandatario que es objeto de la revocatoria de mandato deben ser *“especialmente cuidadosas a efectos de no desconocer la libertad de expresión e información, de no vulnerar el derecho al buen nombre y a la honra y de no inhibir o afectar el derecho a la participación de los ciudadanos”*.

Se presentaron innumerables tutelas que fallaron a favor del comité ciudadano, exhortando a la Registraduría Civil de la Nación para que convocara a las elecciones de la revocatoria de mandato, argumentando que no tener la certificación contable por parte del Consejo Nacional Electoral no podía vulnerar el derecho a la participación democrática y el control político por parte de la ciudadanía.

A pesar de los esfuerzos por parte de los ciudadanos de Medellín, a los que la justicia les concedió la razón, gracias a las dilatorias acciones por parte del alcalde Daniel Quintero, el proceso de revocatoria no se convocó a las urnas.

V. NECESIDAD DEL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA

Como se mencionó con anterioridad, los mecanismos de participación ciudadana son la materialización del poder soberano que tienen los ciudadanos, a través de los cuales participan de la conformación, ejercicio y control del poder político. En el caso de la revocatoria de mandato, el ejercicio este derecho por parte de los ciudadanos, se puede ver truncado por aquellas personas que ostentan el poder, pues dicho derecho de la ciudadanía entra en tensión con los intereses de los mandatarios que van a ser objeto del proceso revocatorio.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que, si bien los mecanismos de participación están enunciados en la Constitución Política, es el legislador el encargado de adoptar, a través del instrumento de ley estatutaria, la regulación más adecuada con el fin de lograr la optimización del principio democrático y los derechos de los ciudadanos que se suscriben a dicho principio.

Es a partir de esa facultad y de los argumentos expuestos en esta exposición de motivos, que nace la necesidad de profundizar la regulación por parte del Congreso de la República en el caso específico de la revocatoria de mandato, en tanto y en cuanto, en la aplicación de este mecanismo de participación, se ven vulnerados los derechos de los ciudadanos que emprenden estos procesos, dado los vacíos jurídicos existentes en el ordenamiento jurídico actual sobre el proceso revocatorio.

El proceso de revocatoria de mandato es un mecanismo que se configura como la principal herramienta que tienen los ciudadanos para manifestar sus inconformidades con un mandatario que, desde su sentir, incumplió con el programa de gobierno que juró cumplir al ser elegido, y es en ese sentido que se debe blindar de cualquier intento que busque el fracaso de esta iniciativa, vulnerando los derechos constitucionales de las personas.

En nuestro país solo han prosperado 2 mecanismos de revocatoria de mandato, el primero en Tasco, Cundinamarca, en año 2018, donde efectivamente se revocó al alcalde municipal; y en Susa, Cundinamarca, en donde también se revocó a la alcaldesa del municipio en el 2022.

• Estado de procesos de revocatoria de mandato en el cuatrienio 2019 a 2023

NOMBRE VOCERO	MUNICIPIO	NOMBRE INICIATIVA	ESTADO
Ronald Uriel Ruiz Ordoñez	SAN CAYETANO, NORTE DE SANTANDER	Por la dignidad y el respeto de San Cayetano	Desde el 11 de mayo pendiente de la aprobación de firmas y estados contables (problemas de seguridad)
María Ligia Barrera	BARRANCABERMEJA, SANTANDER	Sin información	Recogiendo firmas
Laura Castro	CAJICÁ, CUNDINAMARCA	Amor por Cajicá ciudadanos de lucha y de bien	Esperando la respuesta a la solicitud de prórroga desde hace 3 meses
Deisy Johanna Avilan	LA CALERA, CUNDINAMARCA	Revocatoria alcalde Carlos Cenen Escobar llego a tiempo para su gente	En espera de certificación estados contables
Diana Montejó	VILLA DE LEYVA, BOYACÁ	Revocatoria del mandato Villa de Leyva somos todos	A la espera de formato para recolección de firmas
Edwin Mauricio Rincón	SUSA, CUNDINAMARCA	Sin información	Terminado
Edwin Lombo Moncaleano	CAMPOALEGRE, HUILA	Salvemos a Campoalegre	Pendiente aprobación estados contables desde noviembre
Osvilder Pérez Ustate	ALBANIA, LA GUAJIRA	Albania es primero	Recogiendo firmas
Alexánder Torres Mogollón	ARAUCA, ARAUCA	Revocatoria alcalde Edgar Fernando Tovar Pedraza	A la espera de formato para recolección de firmas
María Eugenia Herrera Gutiérrez	PITALITO, HUILA	Revocatoria de mandato de Edgar Muñoz Torres	Apertura de indagación preliminar por parte del CNE
Jennifer Alexandra Molina Lurduy	CALARCÁ, QUINDÍO	Revocatoria por la restauración de la Villa del Cacique	Esperando aprobación de estados contables
Fener González López	VALPARAÍSO, CAQUETÁ	Valparaiso no aguanta más, usted decide	Sin información
Hugo Andrés Domínguez Mora	AGUACHICA, CESAR	Por una Aguachica democrática participativa y sin nepotismo	Esperando aprobación de estados contables
Andrés Felipe Rodríguez	MEDELLÍN, ANTIOQUIA	Pacto por Medellín	Pliego de cargos, por parte del CNE
SIN INFORMACIÓN	SAN CARLO, CÓRDOBA	Sin información	Pliego de cargos por parte del CNE

Realizado por David Toledo.

Del cuadro anterior podemos señalar que, la gran mayoría de las iniciativas que se crean para iniciar procesos de revocatoria de mandato, se encuentran con obstáculos en cada una de las etapas del proceso. Siendo la aprobación de los estados contables, el cuello de botella del proceso. Estas dificultades son consecuencia de vacíos en la legislación, ausencia de términos para resolver la certificación de los estados contables, la politización y una aparente falta de competencia del Consejo Nacional Electoral.

Por otro lado, para el cuatrienio 2019 a 2023, se han inscrito 121 comités para iniciar el proceso de la revocatoria de mandato, de los cuales solo uno resultó exitoso. Nos encontramos entonces, con un mecanismo de participación de gran importancia y relevancia para la democracia y el ejercicio del poder por parte del ciudadano, pero que en la práctica su eficacia es nula.

A modo de conclusión, las normas que comprenden el universo electoral en Colombia, aun cuentan con innumerables vacíos jurídicos, lo que deja a interpretación de las autoridades electorales la aplicación de los instrumentos normativos. Encontramos entonces una falla grave, pues no se puede dejar al arbitrio decisiones que afectan los derechos fundamentales de los ciudadanos, y menos cuando no hay una regulación clara al respecto. Así lo ha señalado el tribunal administrativo de Antioquia en los fallos de tutela que los ciudadanos han interpuesto a causa de las problemáticas que se han presentado con el proceso de revocatoria de mandato de Daniel Quintero Calle.

VI. COMPETENCIA DEL CONGRESO CONSTITUCIONAL:

Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.

Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.
2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.
3. Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.
4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias.

LEGAL:

LEY 3ª DE 1992. POR LA CUAL SE EXPIDEN NORMAS SOBRE LAS COMISIONES DEL CONGRESO DE COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

Artículo 2º. Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:

Comisión Primera.

Compuesta por diecinueve (22) miembros en el Senado y treinta y cinco (38) en la Cámara de Representantes, conocerá de: reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos.

VII. SITUACIONES QUE PODRÍAN GENERAR CONFLICTO DE INTERÉS

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, que establece la obligación al autor del proyecto presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento se hacen las siguientes consideraciones:

Se estima que el presente proyecto de ley estatutaria no genera conflictos de interés, puesto que no crearía beneficios particulares, actuales y directos a los congresistas, a su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley, dado que, el objeto de promover, proteger y garantizar la revocatoria del mandato como modalidad del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, y así mismo a controlar el poder político.

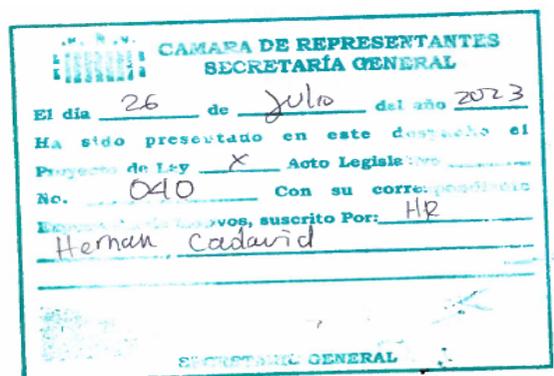
La descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar sobre el trámite del presente proyecto de ley estatutaria no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales que pueda encontrar durante el trámite del proyecto.

VIII. PROPOSICIÓN

Por las razones anteriormente expuestas, ponemos en consideración del honorable Congreso de la República el presente Proyecto de Ley Estatutaria, que responde a la necesidad de derogar parcialmente los títulos segundo y tercero de la Ley 1757 de 2015 exclusivamente en lo relativo a revocatoria del mandato y se derogan los artículos 43, 44 y 45 de la Ley 1757 de 2015.

Cordialmente,

Hernán Darío Cadavid Márquez
HERNÁN DARIO CADAVID MÁRQUEZ
 Representante a la Cámara
 Departamento de Antioquia



PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 051 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se desarrollan los derechos menstruales.

Bogotá, D. C., 25 de julio de 2023

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General de la Cámara de Representantes

Ciudad.

Asunto: Radicación proyecto de ley, por medio del cual se desarrollan los derechos menstruales.

Doctor Lacouture:

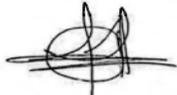
De la manera más atenta, y en armonía con lo estipulado en los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, presento a consideración de la Cámara de Representantes el proyecto de ley “*Por medio del cual se desarrollan los derechos menstruales*”, iniciativa legislativa que cumple las disposiciones correspondientes al orden de redacción consagradas en el artículo 145 de la citada ley.

Agradezco darle el trámite legislativo previsto en el artículo 144 del Reglamento del Congreso de la República.

Cordialmente,



JORGE ENRIQUE BENEDETTI
Senador de la República



ANA MARÍA CASTAÑEDA
Senadora de la República



KATHERINE MIRANDA PEÑA
Representante a la Cámara

PROYECTO DE LEY NÚMERO 051 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se desarrollan los derechos menstruales.

TEXTO PROPUESTO

Artículo 1°. Objeto. A través de la presente ley se dictan medidas que garantizan a las mujeres y personas menstruantes, el pleno ejercicio de sus derechos menstruales, así como los lineamientos para la implementación de una política pública garantista de derechos fundamentales asociados a dicha condición biológica.

Artículo 2°. Aplicación. Todas las disposiciones de la presente ley, así como sus normas reglamentarias, deberán diseñarse, socializarse e implementarse con enfoque de género, diferencial, considerando la diversidad etaria, cultural, económica y territorial que existe entre las mujeres y personas beneficiarias.

Artículo 3°. Derechos menstruales. Son los derechos que deben garantizar una vivencia menstrual informada, saludable, digna, libre de toda violencia, instrumentalización, coacción, estigmatización, privación o discriminación.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 477 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 477. Bienes que se encuentran exentos del impuesto. Están exentos del impuesto sobre las

ventas, con derecho a compensación y devolución, los siguientes bienes:

(...) 96.19

Compresas, toallas higiénicas desechables, ecológicas y/o artesanales, almohadillas reutilizables, tampones, protectores diarios, copas menstruales, toallas higiénicas de tela, ropa interior absorbente, las compresas reutilizables, discos menstruales y esponjas marinas para la gestión menstrual, así como otros insumos de gestión menstrual similares.

Artículo 5°. El Gobierno nacional, dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley, de conformidad con sus competencias constitucionales y reglamentarias revisará y actualizará lo relacionado con el registro y trámites ante el Invima e instancias aduaneras, necesarios para la inclusión de los productos especificados en la partida 96.19 del artículo 477 del Estatuto Tributario, así como para su producción, importación y comercialización.

Parágrafo. La reglamentación deberá consagrar la obligación para productores y comercializadores de este tipo de productos, de informar en el etiquetado la composición y materiales utilizados en la producción, especificando sus porcentajes.

Artículo 6°. Política pública de los derechos menstruales. El Gobierno nacional dentro de los 6 meses siguientes a la expedición de la presente ley, deberá diseñar e implementar la política pública de los derechos menstruales, bajo los siguientes criterios:

- a) La institución responsable del diseño y el trabajo coordinado con otras entidades públicas será la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer en primera instancia; seguida a nivel territorial por las Secretarías Distritales y Municipales de la Mujer, o quienes hagan sus veces.

Estas serán responsables de identificar las situaciones de vulnerabilidad en el territorio y desplegar acciones que les permitan a las mujeres y personas menstruantes vivir la menstruación en condiciones dignas.

- b) La naturaleza transversal de los derechos menstruales, implica el trabajo coordinado con otras entidades de los niveles nacionales y territoriales tales como: el Ministerio y las Secretarías de Educación, el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y Secretarías de Ambiente, el Ministerio y las Secretarías de Salud, el Ministerio del Trabajo, el Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, la Secretarías de Hacienda y las Secretarías de Integración Social. Así como el trabajo coordinado con organizaciones de la sociedad civil y expertas en el tema, por medio de la creación de mesas de trabajo sobre Derechos Menstruales.
- c) El reconocimiento de la diversidad de las mujeres y personas titulares de los derechos menstruales.
- d) La definición de los insumos de gestión menstrual como bienes insustituibles y las decisiones necesarias para su provisión gratuita en favor de las mujeres y personas menstruantes en situaciones socioeconómicas diferenciales.

- e) El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentarán la entrega gratuita de insumos necesarios para la gestión menstrual a quienes vivan en zonas rurales, quienes se encuentran en situaciones de emergencia debidamente declarada, en situación de escolaridad, en estado de posparto, quienes sean clasificadas dentro del grupo A del Sisbén, habitantes de calle, población carcelaria y mujeres y personas trans dedicadas a actividades sexuales pagas.

Una menstruación digna implica la libre elección del producto para la gestión del sangrado menstrual, por tanto no se impondrá una sola alternativa; el tipo de insumo a proveer será acorde con las características especiales de cada población beneficiaria y siempre propenderá por productos de higiene menstrual sostenible y responsables con el medio ambiente.

- f) En un término máximo de seis (6) meses, contados a partir de la expedición de esta ley, el Ministerio de Salud y Protección Social, crearán un protocolo de atención en salud para atender adecuadamente las enfermedades y dolencias relacionadas con la vivencia menstrual, para evitar faltas de diagnóstico oportuno.
- g) En un término máximo de seis (6) meses, contado a partir de la expedición de esta ley, el Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con el Ministerio de Educación y el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible definirán y reglamentarán los programas de promoción y pedagogía para crear conciencia y romper estigmas frente a la menstruación, y brindar capacitaciones de gestión menstrual, salud menstrual, alternativas de productos de higiene menstrual sostenibles y responsables con el medio ambiente y derechos menstruales. Las capacitaciones tendrán un componente ambiental, con el fin de dar a conocer alternativas de insumos menstruales amigables con el medio ambiente. Las entidades del sector salud, protección social y educación, del orden nacional y territorial, están también autorizadas a realizar campañas de programas de promoción y pedagogía para crear conciencia y romper estigmas frente a la menstruación, y brindar capacitaciones de gestión menstrual, salud menstrual y derechos menstruales; con el ánimo de entregar espacios de educación menstrual enfocados en la vivencia menstrual como signo vital de salud.

Para el diseño e implementación de estos programas y campañas, las autoridades competentes deberán garantizar la participación efectiva de organizaciones civiles con experiencia en los temas de la menstruación, gestión menstrual, educación menstrual, salud menstrual, derechos menstruales y trabajo con comunidades.

- h) En coordinación con el Ministerio de Trabajo, y las entidades vinculadas al sector de la infraestructura competentes, se diseñará y ejecutará un plan de revisión y adaptación de las entidades públicas para garantizar que las mujeres y personas menstruantes vinculadas al sector público tengan acceso a instalaciones adecuadas, agua para cambiar y desechar el insumo de absorción o recolección de sangre

que utilicen, y hacerlo en privacidad y con la frecuencia necesaria.

- i) En coordinación con el Ministerio de Educación, y las entidades vinculadas al sector de la infraestructura competentes, se diseñará y ejecutará un plan de revisión y adaptación de las instituciones educativas para garantizar que las mujeres y personas menstruantes en escolaridad tengan acceso a instalaciones adecuadas, agua para cambiar y desechar el insumo de absorción o recolección de sangre que utilicen, hacerlo en privacidad y con la frecuencia necesaria. También se fomentará la formación del personal educativo de estas instituciones sobre educación menstrual, salud menstrual y derechos menstruales.
- j) La reglamentación de los espacios de veeduría y rendición de cuentas ante la ciudadanía sobre los avances del diseño e implementación de la política pública.

Parágrafo. Con el propósito de evitar duplicidad de esfuerzos y recursos que incidan en aumentos de la carga sobre el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), la implementación y aplicación de la política pública de los derechos menstruales, estará acorde a los lineamientos de política vigente, así como de las correspondientes actualizaciones del Plan de Beneficios en Salud (PBS). Tendrá en cuenta los programas y proyectos que las entidades del orden nacional involucradas en la implementación de esta política se propongan realizar durante la respectiva vigencia fiscal, de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP).

Artículo 7°. Publicidad. Después de la entrada en vigencia de la presente ley, la Superintendencia de Industria y Comercio, en ejercicio de sus funciones legales de vigilancia y control, deberá verificar que efectivamente los precios de los bienes señalados en el artículo 4° de la presente ley hayan disminuido y presentar un informe de conocimiento público con los hallazgos correspondientes.

Artículo 8°. Vigencia. La presente ley rige a partir del momento de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



JORGE ENRIQUE BENEDETTI
Senador de la República



ANA MARÍA CASTAÑEDA
Senadora de la República

Katherine Miranda P.

KATHERINE MIRANDA PEÑA
Representante a la Cámara

C. R. P. R. CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL	
El día	26 de Julio del año 2023
Ha sido presentado en este despacho el	Proyecto de Ley <input checked="" type="checkbox"/> Acto Legislativo
No.	051 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por:	HS. Jorge Enrique Benedetti, Ana María Castañeda y la H.R. Lvn. Katherine Miranda
SECRETARIO GENERAL	

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
PROYECTO DE LEY NÚMERO 051 DE 2023
CÁMARA**

por medio de la cual se desarrollan los derechos menstruales.

I. Sobre los derechos menstruales

De acuerdo con la antropóloga Isis Tijaro “[la] Menstruación: es una experiencia humana vital, resultado de una realidad biológica. Su vivencia se construye y consolida a partir de la vida íntima, histórica, cultural, social y política de una persona dentro de una comunidad determinada. Se relaciona de manera directa con el desarrollo pleno de la salud física, emocional, mental y espiritual de las niñas, mujeres y personas menstruantes, y se convierte en un aspecto esencial para el desarrollo individual, sociocultural, económico y político de las mismas”¹. Vemos que la menstruación es mucho más amplia que un signo físico vital de las personas. Se trata de un aspecto transversal a todas las dimensiones de la vida de quienes menstrúan y por consiguiente es sumamente necesario comenzar a ver la menstruación a la luz de los derechos.

Al reconocer que la menstruación es algo amplio y que no se encuentra asociada exclusivamente a la reproducción y a la sexualidad humana, no se desarrolla la menstruación en el marco de los derechos sexuales y reproductivos de las personas menstruantes, sino en dentro del marco específico de los derechos menstruales.

Isis Tijaro, antropóloga colombiana, define los derechos menstruales como “... derechos fundamentales que deben garantizar una vivencia menstrual informada, saludable, digna, libre de toda violencia, instrumentalización, coacción, estigmatización, privación o discriminación. Implican gozar de una experiencia menstrual libre de vergüenza, prejuicios, creencias infundadas, tabúes, temores, inseguridades o cualquier tipo de inhibición social, cultural, política o económica”².

La transversalidad de estos derechos supone una estrecha relación entre los mismos y otros derechos como la educación, el trabajo, el acceso a servicios públicos, la salud, la participación en la vida pública y la vida digna. Por esto se hace necesario hablar de la menstruación y poner sobre la mesa el debate de los derechos menstruales en Colombia. Una discusión en la que diversos grupos y colectivos de mujeres han venido trabajando desde hace varios años y es momento de que el legislativo atienda y responda adecuadamente a estas demandas.

II. Sobre el marco de la discusión

En el libro “Nuestras reglas. De un proceso tedioso a un ciclo menstrual poderoso”, el desarrollo de los derechos menstruales fluye entre los siguientes temas:

A. Dignidad

En sentido amplio se trata del derecho de todas las personas a ser valoradas y tratadas con igualdad, sin discriminación, violencias ni humillación. Específicamente, con relación a los derechos menstruales, la falta de acceso a productos o servicios que acompañe las rutinas de salud mensual se relacionan directamente con la dignidad humana. El acceso a productos para la recolección o absorción de la sangre menstrual representa una brecha y rasgo de clara desigualdad con respecto a las oportunidades entre las niñas, mujeres y personas menstruantes.

B. Cuerpo

El pleno ejercicio de los derechos menstruales se ha visto limitado por los estigmas en torno a los cuerpos menstruantes y la sangre. La experiencia menstrual tiene una estrecha relación con el autoconocimiento y el autoestima, y las creencias de vergüenza, suciedad y debilidad sobre los cuerpos, así como el enfoque al servicio de la fertilidad humana, no han permitido que las niñas, mujeres y personas menstruantes se exploren, se conozcan y se comprendan dentro de sus propios cuerpos. La corta comprensión de los ciclos menstruales repercute en la capacidad de tomar decisiones autónomas en temas como la anticoncepción, por ejemplo.

C. Formación

Dicha exploración sobre el cuerpo y la menstruación requiere un acompañamiento y una formación singular y significativa, con acceso a información clara, real y segura. “La educación menstrual permite tomar decisiones autónomas sobre el propio cuerpo”³. Durante la experiencia de una vida menstrual las niñas, mujeres y personas menstruantes toman diversas decisiones, entre ellas, la de qué productos utilizar, y la educación menstrual no puede convertirse en propaganda ni comercialización de solo uno de ellos, esta formación debe garantizar la debida información de las posibilidades disponibles para que cada quien elija la que más se adecue a su experiencia.

D. Salud

Todas las niñas, mujeres y personas menstruantes deben tener derecho a acceder a servicios de salud y atención médica que garanticen una vivencia menstrual segura durante todo el ciclo menstrual. De acuerdo con Tijaro, el acceso limitado a la información, la falta de comprensión de la vivencia menstrual, medicamentos y tratamientos para trastornos y desequilibrios menstruales limita los diagnósticos temprano, tratamientos oportunos y el pleno ejercicio de los derechos de las niñas, mujeres y personas menstruantes.

E. Educación y Trabajo

Datos recopilados por la Fundación PLAN, organización que trabaja en la promoción de los derechos de la niñez y la igualdad de las niñas, evidencian que 5 de cada 10 niñas de poblaciones vulnerables no tienen acceso a toallas higiénicas. A esto se suma que 1 de cada 3 niñas falta al colegio debido a la menstruación⁴. Adicionalmente, En algunos casos las pausas que las mujeres y personas menstruantes requieren para el manejo de su experiencia son sancionadas en el ámbito laboral.

F. Violencias

La menstruación debe estar libre de violencias. Se debe garantizar una vivencia menstrual autónoma y libre a todas las niñas, mujeres y personas menstruantes.

III. Sobre las experiencias internacionales

Alrededor del mundo se han adoptado diversas políticas públicas en relación a los productos de gestión menstrual.

- **Escocia:** Es el primer país en brindar productos de gestión menstrual de manera gratuita, no solo en establecimientos educativos sino, también en centros comunitarios, asociaciones de la juventud y farmacias. Esta nueva ley, llevada

³ Ibid. pág. 205.

⁴ Ver: <https://consultorsalud.com/5-de-cada-10-ninas-de-poblaciones-vulnerables-en-colombia-no-tienen-acceso-a-productos-de-aseo-para-la-menstruacion>.

¹ Isis Tijaro. Nuestras reglas. De un proceso tedioso a un ciclo menstrual poderoso. (2021) página 200.

² Ibid. pág. 202.

al parlamento escocés por la política Mónica Lennon, determina que estos productos deben estar disponibles para cualquier persona menstruante de todo el país.

- **Australia, Alemania e India:** Ya sea a partir de una campaña viral “Impuesto a la sangre” como lo fue en India, o 18 años de reclamo como en Australia; estos tres países también decidieron dejar de considerar estos productos como un bien de lujo para optar por la reducción de impuestos.
- **España (Canarias):** En 2017 el Gobierno de Canarias aprobó la reducción de impuestos para los productos de gestión menstrual.
- **Kenya:** Hace más de 10 años que se eliminaron los impuestos a los productos de gestión menstrual. Además, en el 2017, el Presidente Uhuru Kenyatta firmó un acta en donde se declaró que los productos, como las toallas, serían distribuidos en los colegios de manera gratuita.
- **Nueva Zelanda, Inglaterra, Botswana:** Estos tres países cuentan con provisión gratuita en establecimientos educativos.
- **Estados Unidos:** En algunos estados como Illinois, Maryland, Massachusetts, Minnesota, Nueva Jersey, Nueva York y Pennsylvania se eliminaron los impuestos a los productos de gestión menstrual. Nueva York no solo eliminó esos impuestos, sino que en junio de 2016 aprobó la provisión gratuita de toallas higiénicas y tampones en escuelas públicas, albergues y cárceles.
- **Canadá:** Gracias a una exitosa campaña en donde se reunieron más de 74 mil firmas, se consiguió la eliminación total de impuestos para los productos de gestión menstrual.
- **Argentina:** Desde 2017, la campaña #MenstruAcción de Economía Feminista busca visibilizar la problemática mediante tres reclamos: quita del IVA a productos de gestión menstrual, provisión gratuita en establecimientos públicos, y realización de investigaciones y socialización de datos que permitan tomar decisiones tanto públicas como privadas respecto a la gestión menstrual. Recientemente el Programa de Provisión Gratuita de productos de gestión de higiene menstrual en hospitales, centros de salud, cárceles, refugios y ámbitos educativos obtuvo media sanción por los diputados en Santa Fe, Argentina. También se aprobó el proyecto que garantiza la provisión gratuita de productos de gestión menstrual en Ciudad de Santa Fe, Villa Gobernador Gálvez y Zárate. El cual propone informar sobre las variables ecológicas, económicas y saludables, y también su inclusión en el programa de Precios Cuidados.
- **México:** Michoacán se convirtió en el primer Estado en garantizar la gratuidad de productos de gestión menstrual.
- **Girona, España:** Las mujeres tienen un permiso menstrual de ocho horas al mes, en las cuales se podrán ausentar del puesto de trabajo por las molestias generadas cuando tienen la menstruación.

Vemos cómo alrededor del mundo se vienen atendiendo de diversas formas los derechos menstruales.

IV Sobre el contexto colombiano

Gracias a la campaña “Menstruación Libre”, en 2016 se logró la reducción del impuesto al valor agregado a los productos de gestión menstrual (toallas y tampones) al 5%. Posteriormente, en el 2018 la Corte Constitucional eliminó de forma total este impuesto, considerando que iba en contra de la igualdad y de la equidad de las mujeres. En la Sentencia C-117 de 2018 se declaró el no impuesto para toallas y tampones, visibilizando así la relación de la menstruación con otros derechos como: la salud y la dignidad. Así, Colombia se convirtió en el país pionero en la región en eliminar los impuestos a toallas higiénicas y tampones.

La Corte Constitucional excluyó a las copas menstruales de las medidas tributarias adoptadas para toallas y tampones por considerarse bienes de lujo y no de primera necesidad⁵. Sin embargo, en el 2020 esta misma corporación aceptó la demanda D-13634 para eliminar el impuesto del IVA para las copas menstruales. En la Sentencia C-102 de 2021 la Sala Plena de la Corte Constitucional en una votación 8-0 decidió que la exención tributaria del artículo 188 de la Ley 1819 de 2016 (partida 96.19) incluye también a las copas menstruales y productos similares. El principal motivo de esta decisión fue haber encontrado vulnerados los principios de igualdad material y de equidad tributaria.

Adicionalmente, la Corte Constitucional en el *obiter dictum* de la Sentencia T-398 de 2019, estableció una serie de obligaciones claras y precisas para el Estado colombiano, en cabeza de diferentes instancias:

- *Al legislador le corresponde tomar medidas legislativas que, por una parte, reconozcan el material de absorción de sangre menstrual como bien insustituible y que, por otra parte, garanticen condiciones de acceso al material absorbente. En especial, el legislador debe derogar disposiciones existentes que impongan gravámenes sobre el material absorbente. Dicho deber se justifica, según la Corte Constitucional, en la medida que el gravamen sobre las toallas higiénicas y los tampones, viola el principio de equidad tributaria, por imponer barreras al acceso de tecnologías que actualmente permiten el pleno ejercicio del derecho a la dignidad humana de las mujeres en edad fértil.*

⁵ La Corte ha señalado que a la categoría de bienes y servicios de primera necesidad pertenecen aquellos que “guardan una relación estrecha con el derecho al mínimo vital”. La jurisprudencia ha aludido en diferentes ocasiones a esta clase de bienes y servicios, pero en las ocasiones en las cuales lo ha hecho, ha procedido a referirse a ellos “sin enumerarlos o definirlos específicamente”, lo cual tiene su justificación en que los bienes que tienen una relación estrecha con el mínimo vital pueden variar con el tiempo y las circunstancias. No obstante, ha definido algunas notas o propiedades esenciales que deben tener los bienes y servicios para incorporarlos en esa clase. Primero, deben ser aquellos que consumen “sectores muy amplios de la población”, y segundo que además cumplan la función de satisfacer “aspectos vitales de sus necesidades básicas”. Este último requisito lo satisfacen todo aquellos bienes y servicios que resulten indispensables para contar con las “condiciones económicas y espirituales necesarias para la dignificación de la persona humana y el libre desarrollo de su personalidad.” (Ver: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/listados/tematica2.jsp?subtema=30835>)

- El Poder Ejecutivo es responsable de aplicar las normas relativas a la higiene menstrual, así como de diseñar la política pública de manejo de la higiene menstrual. Esta política, a su vez, debe abordar temas tales como: a) la institución responsable del diseño y su trabajo coordinado con otras entidades públicas; b) el reconocimiento de la diversidad de las titulares del derecho al manejo de la higiene menstrual; c) la definición del material absorbente como bien insustituible y las decisiones necesarias para su suministro en aquellos casos en los cuales se esté ante mujeres en situaciones socioeconómicas especiales y; d) los espacios de educación o formación en materia de manejo de la higiene menstrual.

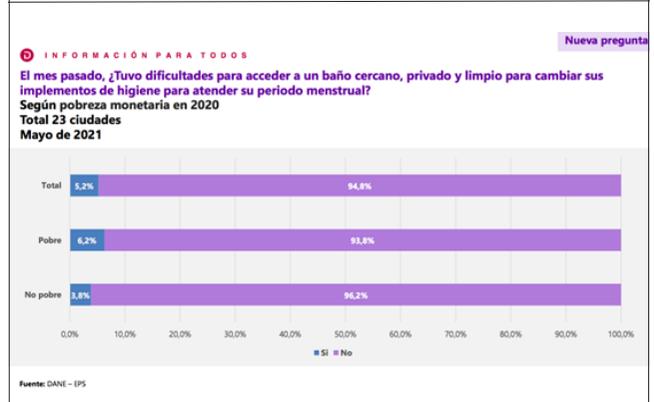
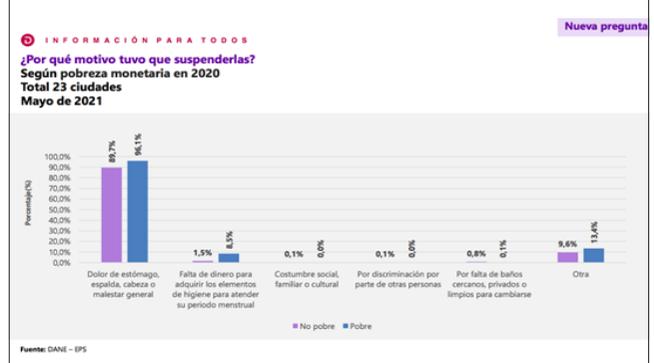
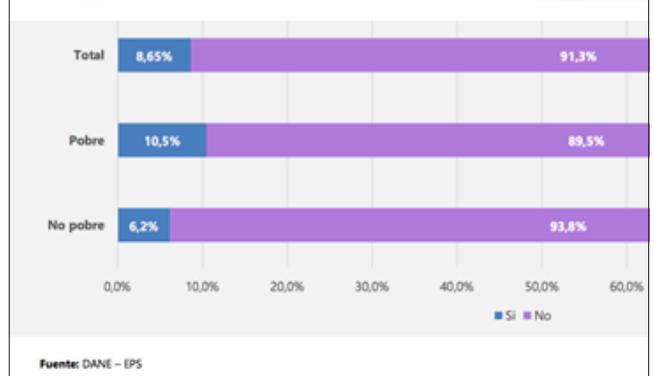
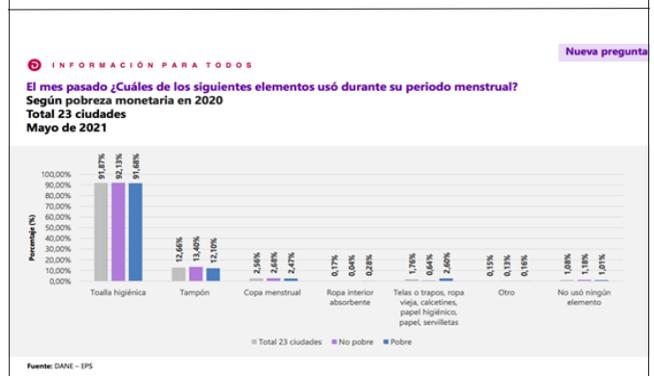
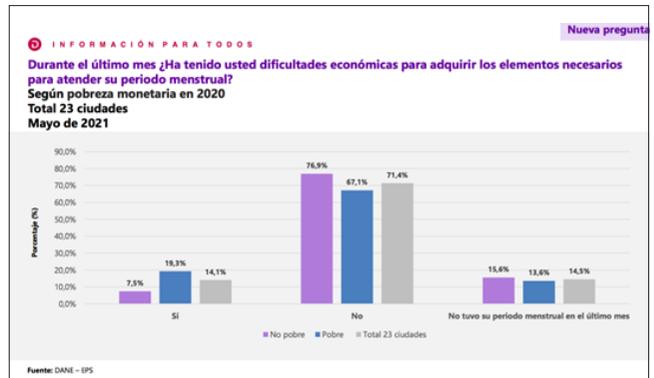
El diseño de las políticas públicas es competencia del Gobierno nacional y de los entes territoriales. Desde el nivel nacional, el Gobierno cuenta con la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. Esta es competente, en primera instancia, para asistir al Presidente de la República y del Gobierno nacional en el diseño de las políticas gubernamentales destinadas a promover la equidad entre mujeres y hombres, siguiendo las orientaciones trazadas por el Presidente de la República, conforme al artículo 20 numeral 1 del Decreto número 672 de 2017. Asimismo, la entidad es competente para impulsar la incorporación de la perspectiva de género en la formulación, gestión y seguimiento de las políticas, planes y programas en las entidades públicas nacionales y territoriales, conforme al artículo 20 numeral 3 del Decreto número 672 de 2017. La entidad también es competente para apoyar la formulación del diseño de programas y proyectos específicos dirigidos a mejorar la calidad de vida de las mujeres, especialmente las más pobres y desprotegidas, según el artículo 20 numeral 8 del Decreto número 672 de 2017.

En el nivel territorial se puede mencionar la Secretaría Distrital de la Mujer, la cual es competente, por una parte, de liderar y orientar, mediante las directrices del Alcalde o Alcaldesa y de los Consejos Superiores de la Administración Distrital, las etapas de diseño, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas generales, estrategias, planes, programas y proyectos relacionados con la mujer, según el artículo 5º inciso 2º literal a) del Acuerdo Distrital 490 de 2012. Asimismo, la Secretaría Distrital de la Mujer es competente para asesorar a los sectores de la Administración Distrital en las políticas, planes, programas y proyectos para la incorporación de derechos, garantía e igualdad de oportunidades para las mujeres.

Estas entidades deben trabajar en el diseño de una política pública de manejo de la higiene menstrual de manera coordinada. Ello se debe a que, como se mencionó anteriormente, este derecho implica factores educativos, de infraestructura y presupuestales, que son competencia de otras entidades de los niveles nacionales y territoriales, tales como el Ministerio y las Secretarías de Educación, el Ministerio y las Secretarías de Salud, el Ministerio y la Secretarías de Hacienda, y las Secretarías de Integración Social. Si no existiese dicho trabajo coordinado, podría ocurrir que una política de higiene menstrual no contase con elementos esenciales, tales como la infraestructura y el acceso a agua potable, o fuese irrealizable por cuestiones de capacidad fiscal. Asimismo, estas entidades deberán tener en cuenta que el diseño de la política pública de manejo de la higiene menstrual debe contar con la participación de las

mujeres, a fin de garantizar el principio de democracia participativa.

A lo anterior se suma la información obtenida en la Encuesta Pulso Social del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, publicada el 23 de junio de 2021 y en los cuales por primera vez en la historia es posible identificar preguntas relacionadas con la menstruación. Podemos encontrar los siguientes resultados:



Es pertinente traer a colación la justificación presentada por el DANE para la elaboración de las nuevas preguntas relacionadas con menstruación. En primer lugar en la encuesta se expresa que *“El manejo de la menstruación es un asunto relevante de género. Existen evidencias sobre cómo la discriminación frente a la menstruación y la falta de acceso a elementos higiénicos durante el periodo menstrual se constituyen como obstáculos para el bienestar de las mujeres, y el acceso igualitario a trabajo y estudio (Invisible Women, Caroline Criado Pérez 2019). También se expone que “La situación de pandemia puede haber causado interrupciones en el acceso de los hogares a elementos para la higiene menstrual y a métodos anticonceptivos por diversos motivos.” Y finalmente, se aclara que “El set corto de preguntas de este módulo busca superar los obstáculos para acceder a información estadística básica y periódica sobre un asunto relevante de salud pública y bienestar de las mujeres, como lo son el acceso a suministros para la vivencia del periodo menstrual y a métodos anticonceptivos”.*

Los hallazgos del DANE, así como las diversas iniciativas que han llegado al Congreso con relación a la menstruación dan muestra de la atención que por fin se le está dando a las demandas y peticiones históricas que han hecho las mujeres en Colombia. Es momento de dar una respuesta real y efectiva a tantas deudas, y consideramos que la mejor forma de hacerlo es con la construcción de una ley integral sobre los derechos menstruales.

V. Sobre la propuesta

A. Desarrollo

Gran parte del desarrollo de esta propuesta se fundamenta en los aportes recogidos en audiencia pública llevada a cabo el 12 de marzo de 2020. Un espacio participativo en modalidad virtual, en el cual se conocieron los diversos puntos de vista de mujeres académicas y activistas; así como el de entidades del gobierno, sobre el tema. Durante la audiencia cada invitada compartió su experiencia y conocimiento sobre la materia. A continuación se presenta un resumen de las intervenciones:

Bienvenida Ángela María Robledo - Representante a la Cámara

- Alrededor del ciclo menstrual se han desarrollado unos mitos culturales que han cambiado lo que es esta realidad para las mujeres. Menstruar es algo casi imposible de hacer con honor.
- Este tema ya ha hecho parte del espacio público.
- Hice parte de un proyecto de menstruación sin impuestos en el 2015.
- Debemos también tener en cuenta la inclusión de las mujeres trans.
- Un IVA a estos productos es regresivo, impacta de manera desproporcionada a las mujeres de bajos recursos.
- Estos productos eran considerados de lujo y de cosmética.
- Hay dos sentencias de la Corte Constitucional que señalan cómo esta temática afecta de manera diferencial la vida de las mujeres.
- Logramos que el Congreso bajara el IVA hasta el 6 por ciento, este resultado se demandó ante la Corte. La cual reconoció un impuesto del 0 por ciento. Pero hay temas de trámite que siguen dificultando esta realidad.

- También quedó por fuera el dispositivo de la copa menstrual, el cual tiene muchas ventajas sobre los tampones.
- Cuando no hay condiciones dignas para la menstruación, las mujeres sufren efectos negativos como disminución de asistencia escolar, peor rendimiento laboral, infecciones, etc.

Bienvenido Jorge Benedetti - Representante a la Cámara

- Considero que el tema de la gestión menstrual y el acceso a esos productos, han despertado en mí una gran curiosidad por un tema que veo como esencial para los derechos fundamentales de las mujeres.
- Este proyecto se viene trabajando desde agosto del año pasado y tras mucha socialización hemos logrado avanzar considerablemente.
- Esto no es una causa política, es una causa de género. No es una causa de ningún político ni partido, es de las mujeres.
- El propósito de hoy es seguir nutriendo esas ideas y construir una propuesta óptima.

Bienvenida Ana María Castañeda - Senadora de la República

- Con esta política pública estamos trabajando por la dignidad de todas las mujeres.
- Aquí hay una deuda del Estado de garantizar la dignidad de la igualdad de la mujer. Para esto ellas deben poder desarrollar su proyecto de vida sin obstáculos.
- La Corte Constitucional sostuvo que los insumos de la menstruación permiten el ejercicio del derecho de dignidad de las mujeres. Existe una estrecha relación entre esta y el libre desarrollo de la personalidad.
- Debemos hacer un esfuerzo por eliminar la discriminación a causa de la menstruación. A la mujer se le espera que haga esto de manera silenciosa y oculta. Esto las aleja de espacios como el colegio, y otros parecidos. Esto es un proceso biológico y no podemos seguir permitiendo que sea un factor de segregación.
- Debemos partir de la base que el acceso a los materiales de la higiene menstrual como un derecho de la mujer que deben ser garantizado por el Estado.
- Los gravámenes a estos productos violan estos principios.

Mónica Arango Olaya - Candidata a Doctorado en Derecho de la Universidad de Oxford. Abogada de la Universidad de los Andes y maestra en Derecho de la Universidad de Harvard.

- Este espacio es de celebrar. Qué bueno que se esté tramitando una iniciativa legislativa como esta en el Congreso.
- Una igualdad transformadora para las mujeres colombianas sería una en la cual ellas no sean únicamente responsables por las cargas de sus procesos biológicos, el Estado debería ayudarlas asumiendo ciertas cargas.
- Quiero situar esta conversación en el Derecho Constitucional y por eso es tan importante en los derechos reproductivos.

- Se mencionan las dos sentencias. Son revolucionarias y se deben celebrar. Decisiones que le están diciendo al Estado que tiene obligaciones negativas y positivas.
- No creo que este tema se haya acabado en la Corte, sigue en proceso.
- La C-117 2018, declaró que el impuesto al IVA es inconstitucional, viola el principio de igualdad tributaria. Esto es determinante. Le dice al Estado que no le puede poner barreras a las mujeres con respecto a estos productos. Se viola el principio de equidad tributaria.
- El acceso a estos productos está relacionado a otros derechos, como el de la educación.
- Esta decisión está circunscrita como mínimo, en el espacio legislativo, podemos ir mucho más allá.
- El proyecto de ley toma la decisión correcta de extender la exención del IVA a otros productos y además de consolidarlo como regla.
- La Sentencia T-398 2019, habla de las obligaciones positivas del Estado. No solo se trata del producto. Se pone en el centro la autonomía de las mujeres.
- Estas dos decisiones nos hablan de los factores de vulnerabilidad intersectoriales de las mujeres.
- No estamos ante el escenario que necesitamos debido a una falta de recursos. Ahora se debe preguntar: ¿Cuáles son las mujeres que más necesitan estas ayudas? Las que enfrentan dificultades intersectoriales. Adicionalmente, pienso que deberíamos concentrarnos en las adolescentes de escasos recursos, personas privadas de la libertad y en estado de posparto.
- Algunos de los artículos nos hacen pensar: ¿hacia quién está dirigido el proyecto? ¿Toma en cuenta las diferencias entre las situaciones de vida de las mujeres? Debemos pensar que la propuesta debe ser culturalmente adecuada.
- Tenemos que garantizar a las mujeres TODA la gama de servicios y dejar que ellas decidan libremente.
- Debemos también ligar el acceso a estos productos a la educación sexual.
- Es una oportunidad para generar igualdad transformadora.

María Isabel Niño - Abogada de incidencia de la Mesa por la Vida y la Salud

- Frente a este tema, la Mesa por la Vida ha presentado diversos conceptos técnicos ante la Corte Constitucional en donde se ha pedido la eliminación del IVA.
- También participamos en los dos procesos legales que han resultado en la eliminación de gravámenes.
- Tres puntos para enfatizar en la construcción de este proyecto de ley:
 - Primero: reiterar que muchas personas menstruantes no cuentan con garantías para una menstruación libre. Este manejo inadecuado de la menstruación afecta una gama de derechos y resulta en indicadores negativos en una variedad de situaciones.
 - Segundo: queremos señalar que consideramos que las copas menstruales son productos

insustituibles para las personas menstruantes que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad y requieren un producto menos costoso y que represente una alternativa a los productos desechables.

- Tercero: la Corte Constitucional, en sus dos sentencias, señala que los productos de higiene menstrual le permiten a la mujer participar en la esfera pública. También dijo que constituye un elemento crucial para el derecho de la igualdad de la mujer, hace parte del derecho a la salud también.
- Recomendamos los siguientes puntos en el proyecto de ley:
 - Incluir establecimientos de recolección de información nacional con relación a esta temática. Recoger información de las brechas en el acceso.
 - Medidas para la adecuación de espacios seguros, limpios y privados. Establecimientos laborales, educativos, carcelarios, etc.
 - Que se adopten mecanismos de monitoreo y seguimiento.
 - Que se asegure la participación de las organizaciones de sociedad civil de las mujeres en la implementación de esta política.
 - Que el proyecto aclare más las condiciones para la igualdad y que agregue medidas para conectar con pedagogía de información sexual.

Laura Benavídez - Colectivo Derechos Menstruales Colombia

- La legislación alrededor de la menstruación no debe plasmarse únicamente bajo el marco del acceso a los productos. Se debe entender como un evento de importancia psicosocial.
- Deseamos poner unas cosas en duda:
 - ¿Estamos considerando la experiencia de todos los que menstrúan? Como por ejemplo las mujeres trans o las niñas jóvenes. (Es falso que una niña se convierta en mujer al momento de su primera menstruación). Referirse a niñas, mujeres y personas menstruantes para incluir todas las experiencias de vida.
 - Debemos eliminar la noción de la higiene con relación a nuestros procesos biológicos, la menstruación no es sucia.
 - Se debería considerar un proceso de acompañamiento en el proyecto de ley.
 - Fomentar las garantías de infraestructura como acceso a agua y saneamiento básico.

Se debe garantizar el acceso a todos los productos. Evitar imposiciones.

- El artículo 3° nos parece problemático.

Se deben considerar las diferencias regionales globales y las perspectivas que estas imponen sobre el ejercicio de la menstruación.

- Invitamos a la construcción de espacios técnicos para entender la experiencia de diversas personas menstruantes.
- Deseamos que este proyecto sea menos copacéntrico y más transformador.

Isis Tijero - Directora Organización Tyet

- Hemos enfocado nuestros esfuerzos en las distintas narrativas menstruales que existen en el país.

- No podemos seguir asumiendo que ciertos productos son el punto de partida y solución para garantizar menstruaciones dignas y libres. Queremos un proyecto de índole integral.
- No debe ser mercantilista, no debe girar en torno a los productos, sino en torno a las personas.
- Los materiales que se usan para hacer estos productos deben ser completamente seguros de usar. Se ha demostrado cómo algunos productos contienen partes que pueden causar efectos nocivos para la salud.
- Los productos de gestión menstrual deben informar adecuadamente su composición.

Se deberían incluir todos los productos en el proyecto de ley, no solo la copa.

- No podemos seguir planteando la educación menstrual alrededor del producto que se usa para manejarla.
- La copa no es una solución completa. No todas las mujeres pueden usar un dispositivo intravaginal como la copa.
- No podemos romantizar ni enaltecer ninguno de los productos.
- Estar aquí hablando de menstruación es un avance.
- Tener en cuenta también aspectos como la “violencia menstrual” Ejemplo ¿Se están entregando anticonceptivos informadamente, de acuerdo a las necesidades y características de cada persona?

Clara Plazas - Docente de la Universidad del Rosario. Miembro y líder de la campaña

“Menstruación Libre de Impuestos”

- Necesitamos una política pública que reconozca los derechos inherentes que se asocian a la menstruación.
- Tema fiscal, sobre la exención de los insumos de la gestión menstrual.
- El IVA es un impuesto regresivo que no toma en consideración la capacidad económica de quien lo paga.
- El IVA a los insumos a la menstruación tiene repercusiones en las diferentes etapas del ciclo económico.
- De acuerdo con el artículo 420 del Estatuto Tributario, la mayoría de las copas son importadas, estos bienes pagan un IVA del 19 por ciento. (Importados). Si yo compro algo con IVA, tengo que trasladar eso al precio de venta. (El que compra las copas no va a asumir ese IVA, lo asume el consumidor).
- También se usa mucho el algodón en estos productos, los cuales normalmente están dentro de las partidas arancelarias. Excepción por el Decreto 501 en el marco de la emergencia sanitaria de 2020.
- Tenemos que empezar a desmenuzar qué exactamente queremos desgravar y pensar en el factor económico para las mujeres.
- Ahora que viene la reforma tributaria, deberíamos impulsar el enfoque de género con respecto a estos temas.
- Los insumos con que están fabricado, muchas toallas son generadores de efectos nocivos

en la salud de las mujeres. Hay estudios muy preocupantes sobre estas preocupaciones.

- Consumir con cuidado
- Artículo 3° del Estatuto Tributario, sobre los derechos del consumidor, ¿quién vigila?

Vannessa Suel - Profesora en la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario

- Quisiera conducir mi presentación sobre la posible omisión legislativa a la cual puede conducir el artículo 4°.
- Una omisión legislativa puede configurar prelación de derechos fundamentales de las personas menstruantes. Con ellos se puede vulnerar el bloque de constitucionalidad y de convencionalidad.
- ¿Por qué pensamos esto? El proyecto no atiende adecuadamente la función legislativa en el artículo 4°, en el sentido de que una omisión legislativa puede vulnerar el bloque de constitucionalidad de los artículos señalados.
- Estos debates tienen un escenario natural, que es el Congreso de la República. Valoramos el ejercicio. Sin embargo, sí queremos llamar la atención a estos cuestionamientos para que el esfuerzo no derive en una omisión.
- Llamamos la atención a la desigualdad negativa que se presenta en el proyecto en torno a los casos excluidos.
- La centralidad del proyecto alrededor de la copa es cuestionable, limita la autonomía.

Podría configurar una afectación al principio de la equidad tributaria.

- Desde el punto de vista constitucional, la pregunta que se hace es: ¿por qué se incluye la copa y no todos los otros productos?
- ¿Cómo se garantiza la igualdad en el artículo 4°?
- Es importante considerar el modelo de vida de cada persona.

Natalia Aprile - Profesora en la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario

- La injusticia socioeconómica que afecta a todas las mujeres en todas partes del mundo proviene de la diferencia en la percepción de ingresos. Esto afecta la capacidad de las mujeres de acceder plenamente a otros derechos.
- La gestión de la menstruación no es solo sobre escoger el producto, sino también el modo en que vamos a desarrollar esta actividad.
- La falta de opciones en el proyecto de ley es importante.
- El DANE ha reportado que la tasa de desempleo de mujeres fue del 22 por ciento, mientras que la de los hombres es 13 por ciento.
- Aun cuando las mujeres tienen más paridad en el empleo, las cifras indican que las brechas salariales siguen siendo grandes.
- Quisiéramos señalar lo siguiente:
- En el proyecto se omiten ciertos elementos para la menstruación. Se debe tener en cuenta tecnologías e innovaciones que ocurran después de la creación de la ley. Proponemos que no se contemple una lista taxativa sino abierta a las múltiples alternativas.

- Hay un posible tema de discriminación de edad con los mayores de los 30.
- Se requiere una política pública integral.

Emilia Márquez - Directora del Área de Género y Sexualidad en Temblores ONG

- La Sentencia T-398 nos habla de la intersectorialidad de las personas menstruantes.
- Esta sentencia nos muestra que las personas habitantes de calle tienen una condición más compleja, en lo que se refiere a la menstruación; y cómo les afecta su funcionamiento social de maneras extensas.
- La menstruación existe en dos planos para las personas, uno público y uno privado.
- Debemos buscar un enfoque más holístico que incluya los espacios seguros, el acceso al agua, la intimidad, los derechos sexuales, etc.
- El derecho a menstruar es un derecho a la ciudadanía plena, no solo a las mujeres.
- Nos unimos al llamado de las otras expositoras por la necesidad de una ley integral en estos temas, no se puede fragmentar.

Carolina Ramírez - Directora de Princesas Menstruantes y Coordinadora de la Escuela de Educación Menstrual Emancipadas

- Consideramos que el proyecto carece de integralidad, dejando en un segundo plano el componente educativo.
- Quiero hacer un énfasis en lo que es la menstruación, se dice que el tabú contra la sangre menstrual es el tabú más viejo de la sociedad.
- Hemos logrado identificar que hay una serie de problemáticas que afectan a la gente debido a la menstruación.
- El tabú de la menstruación solo es posible combatirlo con la educación.
- Debemos concentrarnos en las narrativas que afectan la capacidad de una menstruación digna como el miedo a mancharse.
- Insistimos que el eje pedagógico debe ser el eje fundamental.
- El absentismo escolar a causa de la menstruación se ve más frecuentemente en entornos de bajos recursos, aunque no exclusivamente.
- Nos surgen varias inquietudes:
 - ¿Cómo se garantiza que la pedagogía no sea una campaña biologicista?
 - ¿Cómo se garantiza la igualdad de acceso en el país?
- Se debería retirar la palabra higiene.

Sara Vega - Copy creativa del proyecto Periodo de Orgullo

- Periodo de Orgullo viene de un hallazgo: las mujeres en la cárcel reciben 3-5 toallas al año para gestionar su menstruación.
- Hay una gama de afectaciones negativas que este subgrupo puede experimentar a causa de su condición específica.
- Hemos innovado productos para la menstruación que se adaptan a las condiciones de las mujeres en la cárcel.

- Talleres de costura al interior de las cárceles con capacitaciones de cómo hacer toallas higiénicas de tela.

- Más allá de brindar el producto, también hemos hecho esfuerzos pedagógicos.

- La copa no es una opción viable para nosotros.

Juliana Rincón - Abogada de la Universidad Javeriana. Investigadora en asuntos de género

- Es importante romper el estigma contra la menstruación.
- Creo que todas las mujeres aquí podemos acordarnos de la gran cantidad de emociones que sentimos en nuestra primera menstruación.
- ¿Cómo nos acercamos al conocimiento sobre la menstruación? Debemos tener en cuenta las observaciones diferentes a las aportadas por la cultura occidental.
- Tenemos que entender los ritmos de las mujeres asociados a la menstruación, por ejemplo, los días en que tenemos muchos cólicos pueden ser días en que también se nos asigne una carga laboral grande.
- Los patrones discriminatorios deben ser eliminados por el Estado.
- Se pueden interponer otros factores como la edad, la raza, la clase socioeconómica, etc.

Juliana Orrego - Directora copas menstruales WAM

- WAM es un emprendimiento que busca educar a hombres y mujeres sobre la menstruación y el uso de la copa menstrual.
- Hay personas que menstruan hasta mucho después de los 30.
- El tema de las tallas para las copas es muy importante. Se elaboró un estudio probando diferentes tipos de copa.
- Es muy importante reconocer que un tipo de copa puede no quedarle bien a toda la población.
- Uno no sabe cuál es la copa correcta hasta que la usa. Si solo me dan un tipo por toda mi vida, esto puede ser un problema.
- Debe haber más educación en torno a la disponibilidad de proyectos y cómo funcionan.

Sara Isabel Bolaños - Socióloga y coordinadora de comunicaciones de Cedetrabajo

- Las mujeres menstrúan en promedio hasta los 40 años.
- En materia tributaria, se debe avanzar en la no discriminación biológica.
- También hay brechas en materia salarial muy arraigadas que merecen atención de la política pública. Existe un tema de desigualdad económica.
- Ante una tercera reforma tributaria en 3 años, se debe reconocer la igualdad tributaria en Colombia.
- El debate debe ser parte de la agenda pública del país.

Ricardo Luque - Coordinador del Grupo de Salud Sexual y Reproductiva del Ministerio de Salud

- Consideramos que se deberían incluir todos los productos posibles para ayudar a gestionar la menstruación.

- Se debe tener en cuenta todas las condiciones intersectoriales que pueden afectar la menstruación.
- La gestión de la menstruación debería ser un indicador del bienestar y desarrollo de las comunidades.
- El tema medioambiental puede transformarse en un estigma también.
- Se discuten algunos de los indicadores negativos que puede tener un mal manejo de la menstruación y sus estigmas asociados.
- Tener en cuenta el artículo 9° de la Ley 715 de 2015 y la Resolución 205 de 2020.

Ligia Lorena Rodríguez - Directora Técnica Especializada del Invima

- Antecedentes normativos:
- Decreto número 2078 de 2012 (Minsalud). Artículo 2°. El Invima tiene como objetivo actuar, ejecutar las políticas formuladas por el Minsalud en materia de vigilancia sanitaria y control de calidad de productos.
- Decreto número 4725 de 2005.
- Decisión número 706 de 2008 de la Comunidad Andina.
- Decisión número 784 de 2013 de la Comunidad Andina.
- Los productos para gestionar la menstruación si se encuentran regulados en la actualidad.
- Tienen unos requisitos mínimos y son objetos de vigilancia.
- Con respecto a la copa menstrual: El Invima ya ha tenido consultas con respecto a la clasificación de este producto.
- La Copa no se encuentra claramente incluida en las disposiciones que ha ejecutado el Invima.
- En distintas fechas se emitieron tres conceptos. Se reiteró que la copa menstrual no se encuentra en la definición de dispositivos médicos, acorde con el Decreto 4725 de 2005.
- También se hicieron averiguaciones por el lado de los productos de higiene.
- Se concluye que las copas menstruales no entran en el marco normativo de la Decisión 706 de 2008 de la Comunidad Andina.
- Esta decisión no contempla mayores requisitos y en nuestra opinión sí debería incluir un dispositivo intravaginal.
- El Invima es un ente ejecutor de políticas, no las reglamenta o formula. Se rigen bajo los lineamientos del Minsalud y la Comunidad Andina.

También fue de gran relevancia la publicación del libro de la antropóloga colombiana Isis Tijaro “Nuestras reglas: de un proceso tedioso a un ciclo menstrual poderoso.” Un abordaje integral sobre la vivencia menstrual y la definición sobre derechos menstruales, el cual sirvió como fuente de inspiración, de enseñanzas y punto de partida para varias propuestas de las plasmadas en el proyecto de ley⁶.

⁶ La propuesta del protocolo de atención en salud para atender adecuadamente dolencias derivadas de la vivencia menstrual es tomada del libro.

B. Contenido

Teniendo en cuenta que los derechos menstruales son derechos fundamentales que deben garantizar una vivencia menstrual informada, saludable, digna, libre de toda violencia, instrumentalización, coacción, estigmatización, privación o discriminación⁷. En el proyecto de ley se proponen diversas medidas que propendan por estas garantías para las niñas, mujeres y personas menstruantes en los distintos campos y contextos socioculturales.

Campo de discusión	Medida propuesta
Dignidad	Reconocer los insumos de recolección y absorción de sangre menstrual como bienes insustituibles. Y fomentar el etiquetado completo y claro de estos productos, en cuanto a materias primas utilizadas y en qué porcentajes se encuentran presentes en cada uno de los productos. Exentar del IVA los elementos de gestión menstrual e incluir en la política pública de los derechos menstruales la provisión gratuita de los mismos para niñas, mujeres y personas menstruantes en condiciones desfavorecidas. Reconocer la importancia de contar con una infraestructura en condiciones dignas para la gestión menstrual, en la que el acceso al agua está disponible, al igual que a elementos y productos que las niñas, mujeres y personas menstruantes consideren más adecuados en contextos escolares, universitarios y laborales.
Formación	Incluir en la política pública de los derechos menstruales los programas de promoción y pedagogía para crear conciencia y romper estigmas frente a la menstruación, abordando como una vivencia construida a partir de un proceso histórico y cultural, enfocado en esta como un signo vital de salud; y brindar capacitaciones de gestión menstrual, salud menstrual y derechos menstruales.
Salud	Incluir en la política pública de los derechos menstruales un protocolo de atención en salud para entregar información oportuna sobre vivencia menstrual como signo vital de salud, además de atender adecuadamente dolencias y alteraciones derivadas de la vivencia menstrual.
Trabajo	Garantizar una infraestructura adecuada que permita y fomente la dignidad menstrual a las mujeres y personas menstruantes trabajadoras.
Educación	Incluir en la política pública de los derechos menstruales la revisión y adecuación de la infraestructura de las instituciones educativas, además de fomentar capacitaciones en educación menstrual, salud menstrual y derechos menstruales al personal de las mismas instituciones, para garantizar una mejor experiencia menstrual en el colegio y evitar el ausentismo.

La implementación de las medidas propuestas en este proyecto de ley permitirá que más niñas, mujeres y personas menstruantes puedan decidir libremente cómo vivir la menstruación. Las medidas propuestas son un aporte a las luchas históricas que se han llevado a cabo en Colombia en contra de la discriminación contra niñas, mujeres y personas menstruantes.

Al respecto, la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación de Naciones Unidas (CEDAW) establece que la discriminación de la mujer se entiende como cualquier “distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”. Así mismo reconoce que, para alcanzar la igualdad, el tratamiento diferente entre hombres y mujeres puede ser permisible cuando está dirigido a superar la discriminación y exige

⁷ Isis Tijaro. Nuestras reglas. De un proceso tedioso a un ciclo menstrual poderoso. (2021).

que los Estados Parte modifiquen los patrones sociales y culturales de hombres y mujeres para eliminar prácticas basadas en la idea de estereotipos de roles sexuales o la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos. En tal sentido, el Estado debe adoptar políticas públicas concretas para lograr la igualdad real como así también medidas destinadas a suprimir los obstáculos para conseguirla.

El paso más grande que estamos dando a través de esta iniciativa es la concepción y desarrollo de unos derechos fundamentales que han sido relegados e incomprensidos. Los derechos menstruales son de inminente garantía. Ello implica el despliegue de actuaciones específicas por parte del Estado; como lo es la implementación de una política pública que aborde todo lo que conlleva vivir la menstruación con dignidad. Necesitamos infraestructuras adecuadas, garantía de acceso a los insumos necesarios, pedagogía y educación para todas las niñas, mujeres y personas menstruantes colombianas. Los derechos menstruales tienen un componente bastante grande sociocultural, la educación menstrual es tan urgente en los colegios públicos como en los colegios privados, al igual que la atención en materia de salud menstrual. Quizás es el acceso a productos lo que sí genera una gran diferencia en materia de gestión menstrual, pero el resto de dimensiones es urgente para todas las niñas, mujeres y personas menstruantes colombianas.

VI. Impacto fiscal

La iniciativa propuesta contempla diversas medidas que ameritan un análisis macroeconómico. En primer lugar, frente a la exención de IVA a varios productos necesarios para la gestión menstrual; medida que actualmente aplica para algunos, debe analizarse la prelación de derechos fundamentales frente a la disminución en una pequeña proporción del recaudo. Recordemos que la Corte Constitucional determinó que la medida que el gravamen sobre las toallas higiénicas y los tampones, viola el principio de equidad tributaria, por imponer barreras al acceso de tecnologías que actualmente permiten el pleno ejercicio del derecho a la dignidad humana de las mujeres en edad fértil. Aunque en su momento no fueron contemplados otros productos como los que se proponen en el proyecto: copas menstruales y ropa interior absorbente, estos no representan una disminución significativa del recaudo. No son productos de lujo, son necesarios y significan la garantía a la autodeterminación de la mujer para decidir cuál es el más conveniente para vivir su menstruación. Además, por las características específicas de este tipo de productos; siendo no bienes de un solo uso, en donde su utilidad es de larga duración, implica que sus ventas no sean masivas.

Tratándose de la creación e implementación de la política pública, esta debe evaluarse de acuerdo a la capacidad de las entidades relacionadas, implicando una interinstitucionalidad presupuestal; que deberá consultar las capacidades de cada una, teniendo prioridad la inversión del nivel jerárquico nacional.

Finalmente, respecto a la gratuidad de los productos para algunas poblaciones específicas, vale la pena resaltar que hoy ya existe la Ley 2261 de 2022 “Por medio de la cual se garantiza la entrega gratuita, oportuna y suficiente de artículos de higiene y salud menstrual a las mujeres y personas menstruantes privadas de la libertad y se dictan otras disposiciones”, que es apenas un primer paso en el reconocimiento de los derechos menstruales de las personas menstruantes.

Por lo anterior, lo que se pretende en este proyecto no desborda la capacidad del Estado, simplemente amplía

el ámbito de aplicación de la gratuidad reconociendo que existen personas en el país que por sus condiciones socioeconómicas no pueden acceder en dignidad a los productos de gestión menstrual. Es un deber del Estado y del actual Gobierno responder a la necesidad de las personas menstruantes y realizar las apropiaciones a las que haya lugar. En todo caso, y si el concepto que se emita resultare negativo, es necesario recordarle a los Congresistas que la oposición del Gobierno al proyecto no impide que el mismo sea aprobado tal y como lo ha manifestado la Corte Constitucional en Sentencia C-170 de 2021 y fue reiterado en la Sentencia C-075 de 2022.

VII Conflicto de interés

De conformidad con el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, a continuación, se describen algunas circunstancias o eventos que podrían generar un eventual conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286 de la misma Ley, aclarando que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos, por lo que estos no se limitan a los aquí expuestos.

Esta descripción es de manera meramente orientativa:

- Que de la participación o votación de este proyecto, surja para el congresista o sus familiares dentro de los grados de consanguinidad, afinidad o civil, un beneficio particular, actual y directo, en los términos del artículo 286 de la Ley 5ª, por el posible beneficio ante la licencia propuesta.

VIII. Referencias bibliográficas

- @derechosmenstrualesco.
 - @ecofeminista.
 - @gineconline.
 - A. Berroterán. La copa menstrual me ayudó a conocer mejor a mi cuerpo y mi feminidad. (2019) En: <https://helloclue.com/es/articulos/ciclo-a-z/la-copa-menstrual-me-ayudo-a-conocer-mejor-a-mi-cuerpo-y-mi-feminidad>.
 - Censo nacional de población y vivienda, 2018. DANE. En: <https://www.dane.gov.co/files/censo2018/infografias/info-CNPC-2018total-nal-colombia.pdf>.
 - C. Jaimes. 5 de cada 10 niñas de poblaciones vulnerables en Colombia no tienen acceso a productos de aseo para la menstruación. (2019) En: <https://consultorsalud.com/5-de-cada-10-ninas-de-poblaciones-vulnerables-en-colombia-no-tienen-acceso-a-productos-de-aseo-para-la-menstruacion/>.
 - Constitución Política.
 - Convención de Belém do Pará.
 - Convención sobre todas las formas de discriminación contra la mujer.
 - Corte Constitucional. Sentencia C-804 de 2006. M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.
 - Corte Constitucional. Sentencia C-336 del 16 de abril de 2008. M. P. Clara Inés Vargas Hernández.
 - Corte Constitucional. Sentencia C-117 del 14 de noviembre de 2018. M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado.
 - Corte Constitucional. Sentencia T-398 de 2019. M. P. Alberto Rojas Ríos.
 - Corte Constitucional. Sentencia C-102 D 2021. M. P. José Fernando Reyes Cuartas.
- DANE. Encuesta Pulso Social. (2021).

- *El Español*. Los 7 beneficios de usar la copa menstrual. (2020) En: https://www.elespanol.com/mujer/salud-bienestar/20200511/beneficios-usar-copa-menstrual/489201371_0.html.
- *El Espectador*. Corte Constitucional estudia si deja sin IVA la copa menstrual. (2020) En: <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/corte-constitucional-estudia-si-dejar-sin-iva-lacopamenstrual/#:~:text=El%20uso%20de%20la%20copa,es%20muy%20usual%20en%20Colombia.&text=Esos%20son%20algunos%20de%20los,exenta%20del%20impuesto%20de%20IVA.>
- I. Tijaro. *Nuestras reglas*. De un proceso tedioso a un ciclo menstrual poderoso. (2021) Ed. Planeta.
- J. Rodríguez. Gobierno se niega a eliminar IVA a la copa menstrual. (2020). En: <https://www.lafm.com.co/economia/gobierno-se-niega-eliminar-iva-la-copa-menstrual>.
- La Capital. Proponen que sea gratuito el acceso a productos de higiene menstrua (2020) En: <https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/proponen-que-sea-gratuito-el-acceso-productos-higiene-menstrual-n2569636.html>.
- Pacto Internacional de Derecho Económicos, Sociales y Culturales.
- S. E. Coronello. Injusto valor agregado. Por qué el iva en los productos de gestión menstrual es un factor de discriminación. (2020) En: <http://economiafeminita.com/menstruacion/injusto-valor-agregado/>.
- UNICEF. Higiene menstrual. En: <https://www.unicef.org/mexico/higiene-menstrual>.


JORGE ENRIQUE BENEDETTI
 Senador de la República


ANA MARÍA CASTAÑEDA
 Senadora de la República


KATHERINE MIRANDA PEÑA
 Representante a la Cámara

El día _____ de _____ del año _____
 Ha sido presentado en este espacio el
 Proyecto de Ley _____ Acto Legislativo _____
 No. _____ Con su correspondiente:
 Exposición de Motivos, suscrito Por: _____

SECRETARIO GENERAL

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 052 DE 2023
 CÁMARA**

por medio del cual se incorpora en el ordenamiento jurídico colombiano la violencia vicaria, se modifica la Ley 1257 de 2008 y la Ley 2126 de 2021 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 25 de julio de 2023

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL

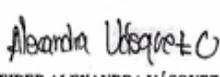
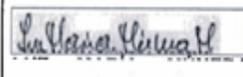
Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

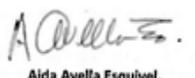
Referencia: Radicación proyecto de ley

En nuestra condición de Congresistas de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto nos permitimos poner a consideración de la honorable Cámara de Representantes el siguiente proyecto de ley, *por medio del cual se incorpora en el ordenamiento jurídico colombiano la violencia vicaria, se modifica la Ley 1257 de 2008 y la Ley 2126 de 2021 y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,

 LEIDER ALEXANDRA VÁSQUEZ OCHOA Representante a la Cámara por Cundinamarca PACTO HISTÓRICO	 Luz María Ménera Medina Representante a la Cámara por Antioquia PACTO HISTÓRICO
 LINA MARIA GARRIDO MARTIN Representante a la Cámara Departamento de Arauca	 ALFREDO MONDRAGÓN GARZÓN Representante a la Cámara PACTO HISTÓRICO

Partido de Cambio Radical	
 JENNIFER PEDRAZA Representante a la Cámara por Bogotá Partido Dignidad & Compromiso	 ALIRIO URIBE MUÑOZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico
 ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA Representante a la Cámara Departamento de Chocó	 Jael Quiroga Carrillo Senadora Pacto Histórico- UP
 KATHERINE MIRANDA Representante a la Cámara Partido Alianza Verde	 GERMAN JOSE GOMEZ LOPEZ Representante a la Cámara por Atlántico Partido Comunes
 CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO Representante a la Cámara	 DANIEL CARVALHO MEJÍA Representante a la Cámara por Antioquia

 PEDRO JOSÉ SUÁREZ VACCA Representante a la Cámara por Boyacá Pacto Histórico	 SANDRA RAMÍREZ LOBO SILVA Senadora de la República Partido COMUNES
 MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS Representante a la Cámara por Bogotá	 JUAN CARLOS LOZADA VARGAS Representante a la Cámara por Bogotá Partido Liberal Colombiano
 ERMES EVELIO PETE VIVAS Representante a la Cámara por Cauca PACTO HISTÓRICO	 AGMETH JOSÉ ESCAF TIJERINO Representante a la Cámara por el departamento del Atlántico
 JULIA MIRANDA LONDOÑO Representante a la Cámara por Bogotá DC Partido Nuevo Liberalismo	 Aida Avella Esquivel. Senadora de la República. Pacto Histórico – Unión Patriótica UP

PROYECTO DE LEY NÚMERO 052 2023
CÁMARA

por medio del cual se incorpora en el ordenamiento jurídico colombiano la violencia vicaria, se modifica la Ley 1257 de 2008 y la Ley 2126 de 2021 y se dictan otras disposiciones.

Artículo 1º. Objeto Reconocer e incorporar en el ordenamiento jurídico colombiano la violencia vicaria como una violencia basada en género, lo que permitirá prevenirla, atenderla de forma integral y garantizar el acceso efectivo a la justicia, reparación, restauración y no repetición a las víctimas de este tipo de violencia en el marco de la protección a los Derechos Humanos.

Artículo 2º. Adiciónese un inciso al artículo 2º de la Ley 1257 de 2008

Artículo 2º. Definición de violencia contra la mujer

La violencia vicaria es una violencia de género. Se entiende por violencia vicaria cualquier acción u omisión que genere daño físico, psicológico, emocional, sexual, patrimonial o de cualquier otra índole a familiares, dependientes, personas, animales o objetos afectivamente significativas para la mujer con el objetivo de causarle daño. La violencia vicaria se expresa a través de conductas tales como las amenazas verbales, violencia sexual, lesiones, el incumplimiento del régimen de visitas, la omisión de información en el ejercicio de la custodia, el ejercicio arbitrario de la custodia, la imputación de hechos delictivos falsos, la dilación procesal injustificada, control coercitivo o cualquier otra conducta que sea utilizada para dañar a la mujer a través de quienes fungieron como medio.

Artículo 3º. Adiciónese el siguiente artículo a la Ley 1257 de 2008:

Artículo 11A. Crear y desarrollar el proceso de formación obligatoria sobre derechos de la mujer, identidad de género, enfoque de género y violencias basadas en género para los funcionarios públicos en

todos sus niveles y jerarquías en el Ministerio Público, la Policía Nacional, el Instituto colombiano de Bienestar Familiar y las entidades y jurisdicciones de la rama Judicial de la Nación, en especial la Fiscalía General de la Nación y el Instituto Nacional de Medicina Legal y ciencias Forenses. Las entidades mencionadas deberán adoptar en un (1) año a partir de la promulgación de la presente ley el proceso de formación en observancia a los lineamientos que se desarrollen.

Las entidades territoriales deberán adoptar en un (1) año a partir de la promulgación de la presente ley el proceso de formación sobre derechos de la mujer, identidad de género, enfoque de género y violencias basadas en género para los funcionarios de las inspecciones de policía, personerías locales y comisarías de familia. La entidad territorial correspondiente establecerá los contenidos del proceso en observancia a los lineamientos que se desarrollen, garantizando un enfoque territorial.

Parágrafo 1º. El Ministerio de la Igualdad y Equidad en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Departamento Administrativo de la Función Pública establecerán los lineamientos del proceso de formación para los funcionarios públicos mencionados en el presente artículo en (6) meses a partir de la promulgación de la presente ley.

Los lineamientos que se desarrollen para el proceso de formación deberán contar con la participación de la sociedad civil, en especial con la participación de víctimas de violencia de género, víctimas de violencia vicaria, organizaciones que trabajan por el empoderamiento y en defensa de derechos de las mujeres y organizaciones que trabajan en defensa de los derechos de las identidades de género diversas.

Parágrafo 2º. El desarrollo y ejecución del proceso de formación se garantizará con recursos de la entidad correspondiente.

Artículo 4º. Adiciónese el siguiente artículo a la Ley 1257 de 2008:

Artículo 18A. En concordancia con lo establecido en el artículo 3.8b Decreto número 4799 de 2011, la Policía Nacional adoptará con asistencia técnica de la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer o quien haga sus veces y el Ministerio de la Igualdad y Equidad, el Registro Nacional de las Medidas de Protección ordenadas por las autoridades competentes bajo el mandato de la Ley 1257 de 2008 en un plazo máximo de seis (6) meses a partir de la promulgación de la presente ley.

Parágrafo. La Policía Nacional dispondrá en su página web el número de medidas de protección ordenadas bajo la Ley 1257 de 2008, protegiendo los datos personales y el derecho a la intimidad de las personas involucradas de acuerdo a lo establecido en la Ley 1581 de 2012 y demás leyes aplicables.

Artículo 5º. Adiciónese el siguiente artículo a la Ley 1257 de 2008:

Artículo 10A. Encárguese a la Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC) producir y emitir contenido que contribuyan a erradicar la violencia contra las mujeres y las violencias fundadas en la identidad de género. Dichos contenidos deberán abordar la magnitud de la violencia de género en Colombia y la violencia vicaria como una expresión de la misma.

Parágrafo. Se faculta a las autoridades territoriales del orden municipal, distrital y departamental a reproducir estos contenidos en el espacio público, en transporte público y en medios locales de comunicación.

Artículo 6°. En concordancia con el artículo 2° de la Ley 2126 de 2021, las Comisarias de Familia son las entidades encargadas de brindar atención especializada e interdisciplinaria para prevenir, proteger, restablecer, reparar y garantizar los derechos de quienes estén en riesgo, sean o hayan sido víctimas de violencia por razones de género en el contexto familiar, incluyendo la violencia vicaria en el contexto familiar.

Artículo 7°. Modifíquese el literal f), i) y el párrafo 4° del artículo 5° de la Ley 294 de 1996:

Artículo 5°. *Medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar*

- f) Cuando la violencia o maltrato revista gravedad y se tema su repetición, la autoridad competente ordenará una protección temporal especial de la víctima por parte de las autoridades de policía, tanto en su domicilio como en su lugar de trabajo, si lo tuviere. En caso de violencia vicaria en el contexto familiar la medida de protección deberá extenderse al familiar instrumentalizado como medio para ejercer daño a la mujer.
- i) En caso de evidenciar violencia vicaria en el contexto familiar, restringir provisionalmente el régimen de visitas y custodia al padre, hasta que no aporte certificación de tratamiento reeducativo y terapéutico de que trata el literal d) del presente artículo, sin perjuicio de la competencia en materia civil de otras autoridades, quienes podrán ratificar esta medida o modificarla;

Parágrafo 4°. La autoridad competente deberá remitir a la Policía Nacional de manera inmediata las medidas de protección ordenadas en el marco de los procesos de violencia intrafamiliar, violencia vicaria en el contexto familiar y violencia de género.

Artículo 8°. En los procesos de divorcio, disolución de unión marital de hecho, alimentos, pérdida o suspensión de la patria potestad, investigación o impugnación de la paternidad o maternidad, custodias, cuidado personal y regulación de visitas, permisos para salir del país, medidas cautelares sobre personas o bienes vinculados a tales procesos, el juez competente podrá decretar medidas de protección a las víctimas de violencia vicaria protegiendo a la mujer y al familiar instrumentalizado como medio para ejercer daño a la mujer.

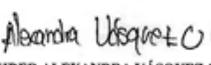
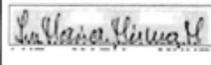
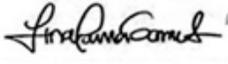
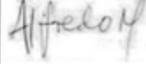
Artículo 9°. Declárase el once (11) de mayo de cada año como el Día en Contra de la Violencia Vicaria.

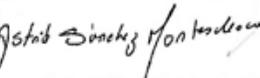
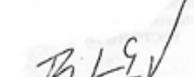
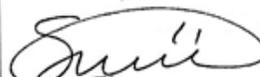
Artículo 10. *Registro de violencia vicaria.* En concordancia con lo establecido en el artículo 9° numeral 9 de la Ley 1257 de 2008, artículo 12 de la Ley 1761 de 2015 y artículo 31 de la Ley 1719 de 2014, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística en coordinación con el Ministerio de la Igualdad y Equidad, la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer o quien haga sus veces, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Instituto colombiano de Bienestar Familiar y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, asesorarán la incorporación al Sistema de Registro Unificado de Casos de Violencia contra la Mujer, un componente único de información, que permita recolectar, procesar, registrar, analizar, publicar y difundir información periódica y sistemática sobre la violencia vicaria de que trata la presente ley, monitorear los factores de riesgo e impacto de la misma, especialmente sobre las mujeres y sus familiares, hijos/as, dependientes o personas afectivamente significativas y aportar elementos de análisis para evaluar las medidas adoptadas en materia de prevención, atención y protección.

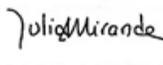
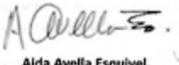
Artículo 11. Se autoriza al Gobierno nacional para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación, las apropiaciones necesarias conforme al Marco Fiscal de Mediano Plazo para dar cumplimiento a la presente ley.

Artículo 12. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que sean contrarias.

De los honorables congresistas,

 LEIDER ALEXANDRA VÁSQUEZ OCHOA Representante a la Cámara por Cundinamarca PACTO HISTÓRICO	 Luz María Múnera Medina Representante a la Cámara por Antioquia PACTO HISTÓRICO
 LINA MARIA GARRIDO MARTIN Representante a la Cámara Departamento de Arauca Partido de Cambio Radical	 ALFREDO MONDRAGÓN GARZÓN Representante a la Cámara PACTO HISTÓRICO
 JENNIFER PEDRAZA Representante a la Cámara por Bogotá Partido Dignidad & Compromiso	 ALIRIO URIBE MUÑOZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico

 ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA Representante a la Cámara Departamento de Chocó	 Jael Quiroga Carrillo Senadora Pacto Histórico- UP
 KATHERINE MIRANDA Representante a la Cámara Partido Alianza Verde	 GERMAN JOSE GOMEZ LOPEZ Representante a la Cámara por Atlántico Partido Comunes
 CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO Representante a la Cámara	 DANIEL CARVALHO MEJÍA Representante a la Cámara por Antioquia
 PEDRO JOSÉ SUÁREZ VACCA Representante a la Cámara por Boyacá Pacto Histórico	 SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA Senadora de la República Partido COMUNES
 MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS Representante a la Cámara por Bogotá	 JUAN CARLOS LOZADA VARGAS Representante a la Cámara por Bogotá

Partido Liberal Colombiano	
 ERMES EVELIO PETE VIVAS Representante a la Cámara por Cauca PACTO HISTÓRICO	 AGMETH JOSÉ ESCAF TIJERINO Representante a la Cámara por el departamento del Atlántico
 JULIA MIRANDA LONDOÑO Representante a la Cámara por Bogotá DC Partido Nuevo Liberalismo	 Aida Avella Esquivel. Senadora de la República. Pacto Histórico – Unión Patriótica UP

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS VIOLENCIA VICARIA

1. Objeto de ley

Reconocer en el ordenamiento jurídico colombiano la violencia vicaria como una violencia basada en género, lo que permitirá prevenirla, atenderla y garantizar el acceso efectivo a la justicia a las víctimas de este tipo de violencia.

Así mismo, reconocer la violencia vicaria permite proteger a las mujeres y las infancias y prevenir feminicidios e infanticidios.

2. Definición violencia vicaria

El término violencia vicaria fue acuñado en el año 2012 por la psicóloga clínica y forense Sonia Vaccaro, y en diversos estudios posteriores la definió como: “Aquella violencia contra la mujer que ejerce el hombre por si o por interpósita persona utilizando como medio a las hijas o hijos producto de la relación de pareja, expareja, concubino, exconcubino, cónyuge, excónyuge para herir, manipular, controlar a la madre generando un daño psico emocional a ella y a sus hijas e hijos; antes, durante y después de la sustracción existe una manipulación psicológica constante de parte del agresor hacia sus hijas e hijos en contra de la madre, estos sustraen a sus hijas e hijos de las madres amenazando las con nunca volver a verlos, promoviendo procesos con base en simulaciones jurídicas, dilatando procesos existentes con la intención de romper el vínculo materno filial, lo cual provoca daños irreversibles y es la acumulación de varios tipos y modalidades de violencias, las cuales en su máxima expresión puede ocasionar la muerte y o suicidio de la madre y/o de sus propios hijos e hijas”¹. Este tipo de violencia es catalogado como la segunda peor violencia ejercida en contra de la mujer, siendo el feminicidio la que ocupa el primer lugar.

Al revisar el Diccionario de la Real Academia Española, podemos entender por el término vicaria lo siguiente: “*Que tiene las veces, poder y facultades de otra persona o la sustituye*”, de la lectura y análisis de la naturaleza del concepto, pareciera poco probable el poder utilizarlo como un adjetivo de violencia, pues se piensa que el ser víctima de algún tipo de violencia implica ser objeto directo de la misma, no obstante, de acuerdo con la Universidad Complutense de Madrid, “*La violencia vicaria es aquella que tiene como objetivo dañar a la mujer a través de sus seres queridos y especialmente de sus hijas e hijos (...) El objetivo es el control y el dominio sobre la mujer; en un alarde máximo de posesión en una relación de poder que se sustenta en la desigualdad*”².

Si bien es un concepto que ha sido medianamente desarrollado a nivel teórico y académico, la realidad es que ha tenido poco impacto en los distintos sistemas jurídicos, y como consecuencia se minimiza este tipo de violencia, permanece impune y no se formulan políticas públicas tendientes a su erradicación y prevención. Uno de los grandes problemas es que al no ser reconocido como un tipo de violencia, no existen cifras oficiales

para medir la magnitud del problema en nuestro país. No obstante, se cuenta con información recabada por la sociedad civil, colectivos de víctimas, así como la recopilación de algunos casos para comenzar a entender este fenómeno.

A nivel regional, en América Latina el reportaje “Violencia vicaria, la peor de las violencias de género” de la agencia de noticias Deutsche Welle (DW)³ narra varios testimonios de este tipo de violencia en Latinoamérica, y la gravedad de que la misma no sea reconocida como una forma de violencia de género ni tipificada como delito, así la autora Eva Usi retoma el caso de Margarita, una joven mexicana cuyos hijos fueron arrebatados a corta edad por su padre biológico, ahora ella tiene más de 70 años, nunca los volvió a ver y crecieron pensando que su madre los había abandonado porque no los quería; Natalia por su parte es una periodista argentina que solo habla dos horas a la semana con su hija que radica en Perú, porque a pesar de múltiples juicios no le ha sido posible recuperar su custodia.

En Colombia podemos destacar el terrible acontecimiento sucedido en Melgar con el menor de edad Gabriel, al que le fue arrebatada su vida a manos de su progenitor con el fin de causarle un daño irreparable a su expareja y madre del menor.

Es precisamente por lo descrito en párrafos anteriores que no cabe duda que la violencia vicaria debe ser considerada como un tipo de violencia de género, además, esto se refuerza con lo expuesto por Elena del Pilar Ramallo Miñan, profesora investigadora del Ilustre Colegio Nacional de Letrados de la Administración de Justicia en España, quien describe que: “Este tipo de violencia surge principalmente a partir de los procesos de separación y divorcio. En la mayoría de los casos, es un modo de control sobre la mujer, para someter y doblegar su voluntad. La mujer/madre es sometida por el pánico a que sus hijos puedan ser agredidos o asesinados: Te voy a dar por donde más te duele. Lo podríamos definir como, el máximo grado del proceso de control y maltrato ejercido sobre una mujer-madre. Se trata de la forma más extrema y atroz en la que se desarrolla la violencia de género”.

En ese orden de ideas, se considera como un problema grave que el término violencia vicaria, no se encuentre reconocido en nuestro sistema jurídico como una forma de violencia contra las mujeres, pues es condición jurídica suficiente para dejar sin sanción a las personas que cometen este tipo de actos y sin protección a sus víctimas, pues a diferencia de otras, el medio por el que se cometen es la instrumentalización de una persona cercana a la mujer con el objetivo de hacerles daño. La violencia vicaria puede ser ejercida sobre cualquier persona con quien la mujer tenga un vínculo afectivo y que se encuentre en situación de vulnerabilidad, es una realidad que en su mayoría quienes son afectados directamente son las propias hijas e hijos. Estas conductas pueden producir consecuencias en la salud, seguridad y en los peores casos la vida de la infancia y las mujeres. Debemos tomar acciones que prevengan, protejan y garanticen los derechos tanto de las mujeres, de los menores y sus familias.

Resulta necesario exponer como consecuencia de estas conductas la innegable violación a los derechos humanos de las mujeres y la niñez, pues muchas niñas y niños pasan a ser considerados objeto y despojados de su

¹ Vaccaro Sonia, “La Justicia como instrumento de la violencia vicaria: La Ideología del pretendido SAP y la Custodia Compartida Impuesta” en Novas Formas Da Violencia de Xénero: O Patriarcado Naxustiza., Consello da Cultura Galega, Santiago de Compostela, 2018.

² Así es la violencia vicaria, la expresión más cruel de la violencia de género | Oficina de Transferencia de Resultados de Investigación (ucm.es).

³ Ver: Violencia vicaria, la peor de las violencias de género | Las noticias y análisis más importantes en América Latina | DW | 07.10.2021

dignidad para convertirse en el vehículo de sufrimiento de su propia madre.

El punto de coincidencia en este Congreso, debe ser impulsar la modificación del marco jurídico vigente a fin de incorporar esta figura, con el objeto de prevenir y erradicar este tipo de violencia. Para la consecución de este fin, se debe reconocer que se trata de un fenómeno complejo que debe ser analizado de forma integral, a fin de generar las adecuaciones normativas necesarias no solo para armonizar las leyes, sino para lograr un verdadero cambio en nuestra sociedad. Este es el primer marco normativo por medio del cual inicia este proceso.

3. Características de la violencia vicaria

La violencia vicaria es una violencia secundaria a la víctima principal, ya que, si bien se quiere dañar a la mujer, el daño se hace a través de terceros, por interpósita persona.

“Este tipo de violencia aparece con frecuencia cuando el agresor ya no puede acceder directamente a la mujer, por lo que sustituye el foco de violencia por alguna persona significativa para ella, que esté a su alcance; por lo general, los hijos en común. Los agresores saben perfectamente que una de las maneras de dañar a las mujeres es dañando a los hijos, o rompiendo la relación de éstos con sus madres. A veces dañan al niño siendo negligentes en los cuidados, o no devuelven a los niños a su hora tras una separación, o hablan mal de la madre delante de ellos. Otras veces el padre les manipula para que vigilen a su madre, o para que entren dentro de los insultos. Son utilizados por su padre, al que también tienen miedo”.

El sistema judicial produce una diferenciación entre la relación de maltrato que el hombre infringe a la mujer y la relación con los hijos e hijas. De forma que no se establece una relación directa entre el maltrato a la mujer y la vivencia de los hijos e hijas. Sin embargo (...) existe una contradicción en la afirmación de que una misma persona puede actuar de forma dañina con su pareja y a la vez desarrollar un vínculo saludable con los hijos e hijas. Este vínculo se distorsiona y produce graves alteraciones sistémicas en las relaciones familiares que influirán negativamente en el desarrollo y bienestar de los hijos e hijas”⁴.

De acuerdo con Amnistía Internacional⁵ la violencia vicaria puede tener varias manifestaciones pero entre las más comunes se encuentran:

- Amenazas de llevarse a los niños y niñas, quitarle la custodia o incluso matarlos.
- Aprovechar la presencia de los hijos e hijas para insultar a la madre, hablar mal de ella, humillarla y amenazarla.
- Interrumpir los tratamientos médicos o farmacológicos de los niños y niñas.
- Utilizar los momentos del régimen de visitas para inventarse información dolorosa acerca de las hijas e hijos o la ausencia de información durante esos días.

4. Consecuencias de la violencia vicaria

Las mujeres, niñas, niños y jóvenes que experimentan violencia vicaria suelen sufrir de forma silenciosa.

⁴ Porter, B., & López-Angulo, Y. (2022). Violencia vicaria en el contexto de la violencia de género: un estudio descriptivo en Iberoamérica. *CienciaAmérica*, 11(1), 11-11.

⁵ Ver: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/blog/historia/articulo/que-es-la-violencia-vicaria/>

De acuerdo al Frente Nacional de violencia vicaria las afectaciones en las víctimas pueden ser:

- Afectación psicológica.
- Ansiedad.
- Depresión.
- Estrés postraumático.
- Ideaciones suicidas.
- Autolesiones y suicidio.
- Femicidio e infanticidio.

En el caso de la niñez y juventudes, la violencia que presencian puede tener consecuencias emocionales y psicológicas graves que pueden persistir hasta la edad adulta. Algunos de los efectos más comunes incluyen:

- Problemas emocionales: Los niños que sufren violencia vicaria pueden desarrollar problemas emocionales, como ansiedad, depresión, trastornos de estrés postraumático y baja autoestima. Estos problemas pueden persistir hasta la edad adulta, y pueden afectar su capacidad para formar relaciones saludables.
- Problemas de comportamiento: Los niños que experimentan violencia vicaria también pueden desarrollar problemas de comportamiento, como comportamiento agresivo, problemas para relacionarse con sus pares y problemas escolares.
- Problemas de salud mental: La violencia vicaria también puede afectar la salud mental de los niños, lo que puede afectar su capacidad para funcionar adecuadamente en la escuela y en la vida en general.
- Problemas de adaptación: La violencia vicaria también puede afectar la capacidad de los niños para adaptarse a nuevas situaciones y desafíos. Los niños que experimentan violencia vicaria pueden ser más propensos a tener problemas de conducta en la adolescencia y la adultez.

5. Contexto de violencia vicaria en Colombia

La violencia vicaria no es reconocida en el marco jurídico colombiano, por lo tanto no hay registros que permitan identificar la magnitud del problema en Colombia. No obstante, en este apartado hablaremos de algunos casos en Colombia y de cifras de otros tipos de violencia que en ocasiones implican violencia vicaria.

4.1 Casos:

- **Sentencia T-172 de 2023:** En esta sentencia la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional estableció una definición y alcance de diferentes formas de violencia de género, entre ellas la violencia psicológica, económica y vicaria y la violencia institucional. Por violencia vicaria la Corte entendió “ cualquier acción u omisión que genere daño físico, psicológico, emocional, sexual, patrimonial o de cualquier índole a familiares, dependientes o personas afectivamente significativas para la mujer con el objetivo de causarle daño. Se trata de una violencia indirecta que tiene como fin afligir a una persona instrumentalizando a un tercero, especialmente a un niño. Es otra forma de violencia que se ha convertido en la antesala de un femicidio”.
- **Sentencia T-245A de 2022:** La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional en el año 2022, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, decide sobre la

solicitud de tutela presentada por un padre, en representación de su hijo menor de edad, en contra de la madre del niño, para que le fueran protegidos sus derechos fundamentales a la intimidad, al buen nombre, al libre desarrollo de la personalidad y a la prevalencia de los derechos. El solicitante estimó que dichas garantías han sido vulneradas porque la accionada publica fotografías y videos con su hijo en sus redes sociales, las cuales, al estar asociadas a su cuenta de OnlyFans, pueden exponerlo a los riesgos que implica el entorno digital. Destacó el actor que el niño le ha manifestado que no le gusta aparecer en los contenidos que la progenitora sube a las redes sociales.

Durante el trámite, la Corte recibió un concepto del equipo técnico interdisciplinario de la Defensoría de Familia, que valoró al niño y concluyó que no se le vulneraban sus derechos por parte de la madre, que los padres tienen dificultades para resolver sus problemas sin involucrar al niño y que hay una falta de límites en relación con la información que se le suministra. Con este concepto, la sala hizo uso de sus facultades y valoró dos problemas jurídicos: El primero, buscó establecer si existió la vulneración de los derechos que fueron señalados en la solicitud de tutela y el segundo, consistió en verificar si se le vulneran otros derechos al niño a partir de los hechos evidenciados.

“La Sala consideró que la manipulación de los hijos por uno de los padres divorciados o separados no solo constituye violencia psicológica sino que también puede, en determinados escenarios, convertirlos en instrumentos para ejercer violencia vicaria. Además, esta situación constituye una injerencia arbitraria en el nuevo núcleo familiar monoparental que surge, y una vulneración de los derechos de los niños y niñas a la intimidad familiar y a vivir en un ambiente sano.

(...) En el caso concreto, consideró que frente al primer problema jurídico no se vulneraron los derechos fundamentales del niño, porque en el expediente no obra ninguna prueba que permita evidenciar que la accionada haya ejercido en forma desproporcionada su derecho a la libertad de expresión o que haya adelantado acciones que desconozcan la libre opinión del niño en relación con su proyecto de vida o de alguna manera frustren la construcción de su identidad personal. Por el contrario, encontró que sus conductas se limitan a expresar en espacios virtuales de carácter semipúblico manifestaciones de amor y cariño propios de una madre hacia su hijo. Sin embargo, la Sala le solicitó a la accionada que en el evento de que el menor de edad exprese libremente su negativa a que su imagen sea expuesta en las redes sociales de esta, proceda a darle prevalencia a la voluntad de su hijo sobre la propia.

(...) Frente al segundo problema jurídico, en primer lugar, consideró que con la publicación de las fotografías y los videos en los que aparece la madre con su hijo, no se vulneró el derecho a la imagen del niño, pues no se advierte un obrar ilícito o arbitrario de la accionada. Además, señaló que aunque, en principio, no se constata una sobreexposición de la imagen del niño en las redes sociales de la madre, sí se observa que dichos espacios virtuales son visitados por una gran cantidad de personas. Por lo tanto, consideró necesario ordenarle que antes de realizar una publicación que involucre a su hijo, valore los riesgos y las amenazas que se generan con la exposición de su imagen en las redes sociales que utiliza.

En segundo lugar, concluyó que se vulneraron los derechos al ambiente familiar sano y a la dignidad humana del niño por la forma conflictiva en que los progenitores

han asumido la ruptura, involucrando en sus desacuerdos a su hijo. Además, que se vulneraron sus derechos a no padecer injerencias arbitrarias en la familia, a la intimidad familiar y a no padecer violencia psicológica, porque el padre le suministró al niño una información que contiene datos sensibles y personales de la accionada. Situación está que, dentro del contexto conflictivo de la pareja, constituye una manipulación del niño con la intención de alterar el concepto que tiene de su progenitora y ejercer violencia vicaria en contra de esta”.

- El sábado 1º de octubre del año 2022, el niño Gabriel Esteban fue asesinado por su padre, Gabriel Enrique González, en un Hotel de Melgar.

Según las primeras versiones de los hechos, fue un acto de venganza en contra de la madre del niño, ya que hace un tiempo se había separado de González y luego consiguió una nueva pareja.

En el caso del pequeño Gabriel se pueden evidenciar algunas manifestaciones de la violencia vicaria. Por ejemplo, los mensajes de WhatsApp y la foto de Gabriel que le envió González a Consuelo Rodríguez, madre del niño. “Hora de fallecimiento 3:55 a. m. asfixia mecánica, no sufrió, ahora sí puede disfrutar sola con Edilson y Wesly sin Tricítico ni mucho menos yo. Felicidades”, decía uno de los mensajes.

Consuelo Rodríguez había denunciado a Gabriel Enrique González ante la Comisaría de Familia de la localidad de Usme por violencia intrafamiliar, pero las medidas de protección sólo fueron aplicadas para ella y no para el menor⁶.

- Niña de ocho años, murió en la casa de su padre ubicada en el barrio La Granja, como consecuencia de cuatro puñaladas que este le propinó. Armando Torres declaró a las autoridades que mató a su hija para vengarse de su exesposa y madre de Samantha, Bertha Cecilia Reyes. El padre asesino, quien aspiraba morir junto con su hija, contó que ya había dejado una carta en la que manifestaba que había enviado tres mensajes a la familia y al periódico *El Espacio* en las que relataba que todo lo había hecho por celos ya que su exesposa tenía un amante⁷.

El filicidio y el feminicidio son delitos a los que puede acarrear una violencia vicaria.

4.2. Cifras

• Cifras del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses: Violencia no fatal en mujeres

El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses establece como violencias no fatal en mujeres a

⁶ Qué es la violencia vicaria y por qué se relaciona con el caso del pequeño Gabriel Esteban | Cambio Colombia.

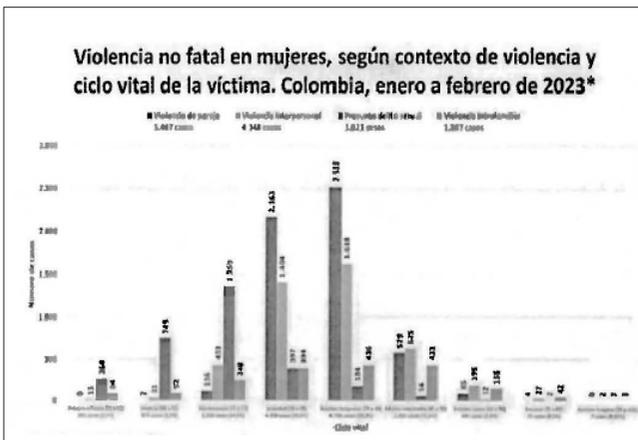
⁷ PADRE ASESINÓ A SU HIJA DE 8 AÑOS - Archivo Digital de Noticias de Colombia y el Mundo desde 1.990 - eltiempo.com

la violencia ejercida por la pareja⁸, la interpersonal⁹, el presunto delito sexual y la violencia intrafamiliar:

Violencia no fatal en mujeres, según contexto de violencia y año del hecho. Colombia, comparativo enero a febrero, años 2022* y 2023*

Contexto del hecho	Año 2022	Año 2023	Variación absoluta	Variación porcentual
Violencia de pareja	5.150	5.467	↑ 317	6,2
Violencia interpersonal	3.894	4.348	↑ 454	11,7
Presunto delito sexual	3.139	3.023	↓ -116	-3,7
Violencia intrafamiliar	1.812	1.887	↑ 75	4,1
Total	13.995	14.725	↑ 730	5,2

Fuente: CIFRAS presentadas POR MEDICINA LEGAL. Audiencia Pública Derechos de las Mujeres y niñas en Colombia - Comisión Mujer y Comisión DD. HH. Marzo 17 de 2023.



Fuente: CIFRAS PRESENTADAS POR MEDICINA LEGAL. Audiencia Pública Derechos de las Mujeres y Niñas en COLOMBIA - Comisión Mujer y COMISIÓN DD. HH. Marzo 17 de 2023.

Teniendo en cuenta lo anterior, desarrollaremos con más profundidad la violencia intrafamiliar. Entre el 1° de enero y el 30 de diciembre de 2022 el INML-CF realizó

⁸ Se entiende como un patrón de interacción que lesiona la integridad física, emocional, sexual y/o patrimonial de las personas que conforman parte de la misma. A través de dicha violencia se vulnera el derecho que cada integrante de la misma tiene a la vida, la libertad y la autonomía en el manejo de la sexualidad, del cuerpo y a tomar las propias decisiones. Su objeto es someter al otro o la otra, establecer y reproducir relaciones de poder o resolver conflictos. Dicha violencia también puede ser ocasionada por el excónyuge, excompañero(a), exnovio(a) o examante, en tanto que los daños o sufrimientos psicológicos, físicos, sexuales o patrimoniales se ocasionan en el marco de la relaciones interpersonales derivadas de la relación de pareja sostenida por los miembros, es decir los factores asociados a la aparición de la misma se sustenta en las relaciones de poder o de dominación de uno sobre otro a pesar de haber terminado formal o informalmente la misma. Definiciones del REGLAMENTO TÉCNICO PARA EL ABORDAJE INTEGRAL DE LA VIOLENCIA DE PAREJA EN CLÍNICA FORENSE. 2c1f0e21-6226-59f8-aa9d-fdcd56eb1b0a (medicinalegal.gov.co)

⁹ La violencia interpersonal se define operativamente, en el ámbito epidemiológico forense, como el fenómeno de agresión intencional que tiene como resultado una lesión o daño al cuerpo o a la salud de la víctima y no la muerte, cuyo ejecutante no es un familiar en grado consanguíneo o de afinidad del agredido, y que excluye los casos de transporte.

61.672 exámenes medicolegales a personas que fueron víctimas de violencia intrafamiliar. De estos, 41.184 fueron de pareja, lo cual representa el 66.78% de las violencias: 35.657 corresponden a mujeres (es decir, el 57.81%), y 5.519 a hombres (es decir, el 8.94%).

Violencia intrafamiliar según contexto y sexo. Colombia, comparativo, años 2021* y 2022* (enero-diciembre)

Contexto de violencia	Año 2021*			Año 2022*			
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Intersex.	Total
Violencia contra niños, niñas y adolescentes	2.373	2.636	5.009	3.063	3.298	-	6.361
Violencia contra el adulto mayor	883	988	1.871	1.080	1.313	1	2.394
Violencia de pareja	4.433	29.609	34.042	5.519	35.657	8	41.184
Violencia entre otros familiares	3.863	6.825	10.688	4.229	7.503	1	11.733
Total	11.552	40.058	51.610	13.891	47.771	10	61.672

Así mismo, se evidencia un aumento de la violencia intrafamiliar en todos los grupos o contextos de violencia:

Violencia intrafamiliar según variación absoluta y porcentual

Colombia, comparativo (enero diciembre) años 2021* y 2022*

Contexto de violencia	Año 2021*	Año 2022*	Variación absoluta	Variación porcentual
Violencia contra niños, niñas y adolescentes	5.009	6.361	↑ 1.352	26,99
Violencia contra el adulto mayor	1.871	2.394	↑ 523	27,95
Violencia de pareja	34.042	41.184	↑ 7.142	20,98
Violencia entre otros familiares	10.688	11.733	↑ 1.045	9,78
Total	51.610	61.672	↑ 10.062	19,50

Adicionalmente, aumentó el número de exámenes medicolegales por presunto delito sexual, mientras en el 2021 se realizaron 18.728 mujeres, en el año 2022 se realizaron 22.376.

Lesiones NO fatales según contexto y sexo

Colombia, comparativos años 2021* y 2022* (enero-diciembre)

Contexto de violencia	Año 2021*			Año 2022*			
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Intersex.	Total
Violencia interpersonal	44.472	20.978	65.450	58.177	28.516	19	86.712
Violencia intrafamiliar	11.552	40.058	51.610	13.891	47.771	10	61.672
Lesiones en eventos de transporte	13.339	7.507	20.846	17.916	11.182	2	29.100
Exámenes médico legales por presunto delito sexual	2.708	18.728	21.434	2.975	22.376	4	25.355
Lesiones accidentales	937	613	1.550	1.255	948	-	2.203
Total	73.008	87.882	160.890	94.214	110.793	35	205.042

Cifras de la Fiscalía General de la Nación

1. El Código Penal en su artículo 230-A establece el delito de EJERCICIO ARBITRARIO DE LA CUSTODIA DE HIJO MENOR DE EDAD, así: “El padre que arrebate, sustraiga, retenga u oculte a uno de sus hijos menores sobre quienes ejerce la patria potestad con el fin de privar al otro padre del derecho de custodia y cuidado personal, incurrirá, por ese solo hecho, en prisión de uno (1) a tres (3) años y en multa de uno (1) a dieciséis (16) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.

En los datos abiertos de la Fiscalía General de la Nación se establece que hay 29.333 víctimas de dicho delito, 12.985 víctimas niñas y jóvenes y 14.170 niños y jóvenes¹⁰. Estas víctimas se encuentran vinculadas a

¹⁰ Ver: Conteo de Víctimas | Datos Abiertos Colombia

14.319 procesos, de los cuales, 13.903 se encuentran en etapa de indagación, lo cual nos muestra que el 97% de los procesos se encuentran en la primera etapa¹¹.

2. El Código Penal en los artículos 104A y 104B establecen el delito de feminicidio

Artículo 104A. FEMINICIDIO. “Artículo adicionado por el artículo 2º de la Ley 1761 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:” Quien causare la muerte a una mujer, por su condición de ser mujer o por motivos de su identidad de género o en donde haya concurrido o antecedido cualquiera de las siguientes circunstancias, incurrirá en prisión de doscientos cincuenta (250) meses a quinientos (500) meses.

- a) *Tener o haber tenido una relación familiar, íntima o, de convivencia con la víctima, de amistad, de compañerismo o de trabajo y ser perpetrador de un ciclo de violencia física, sexual, psicológica o patrimonial que antecedió el crimen contra ella.*
- b) *Ejercer sobre el cuerpo y la vida de la mujer actos de instrumentalización de género o sexual o acciones de opresión y dominio sobre sus decisiones vitales y su sexualidad.*
- c) *Cometer el delito en aprovechamiento de las relaciones de poder ejercidas sobre la mujer, expresado en la jerarquización personal, económica, sexual, militar, política o sociocultural.*
- d) *Cometer el delito para generar terror o humillación a quien se considere enemigo.*
- e) *“Literal CONDICIONALMENTE exequible” Que existan antecedentes o indicios de cualquier tipo de violencia o amenaza en el ámbito doméstico, familiar; laboral o escolar por parte del sujeto activo en contra de la víctima o de violencia de género cometida por el autor contra la víctima, independientemente de que el hecho haya sido denunciado o no.*
- f) *Que la víctima haya sido incomunicada o privada de su libertad de locomoción, cualquiera que sea el tiempo previo a la muerte de aquella.*

Artículo 104B. Circunstancias de agravación punitiva del feminicidio. “Artículo adicionado por el artículo 3º de la Ley 1761 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:” La pena será de quinientos (500) meses a seiscientos (600) meses de prisión, si el feminicidio se cometiere:

- a) *Cuando el autor tenga la calidad de servidor público y desarrolle la conducta punible aprovechándose de esta calidad.*
- b) *Cuando la conducta punible se cometiere en mujer menor de dieciocho (18) años o mayor de sesenta (60) o mujer en estado de embarazo.*
- c) *Cuando la conducta se cometiere con el concurso de otra u otras personas.*
- d) *Cuando se cometiere en una mujer en situación de discapacidad física, psíquica o sensorial o desplazamiento forzado, condición socioeconómica o por prejuicios relacionados con la condición étnica o la orientación sexual.*
- e) *Cuando la conducta punible fuere cometida en presencia de cualquier persona que integre la unidad doméstica de la víctima.*
- f) *Cuando se cometa el delito con posterioridad a una agresión sexual, a la realización de rituales,*

actos de mutilación genital o cualquier otro tipo de agresión o sufrimiento físico o psicológico.

- g) *Por medio de las circunstancias de agravación punitiva descritas en los numerales 1, 3, 5, 6, 7 y 8 del artículo 104 de este Código.*

Para el año 2012, Rosa Elvira Cely tenía 35 años de edad y vivía en Bogotá. Estaba terminando de validar su bachillerato en la jornada nocturna del colegio Manuela Beltrán mientras trabajaba de día en su puesto de venta ambulante de dulces frente al Hospital Militar. Uno de sus excompañeros la golpeó, empaló y abusó de ella sexualmente hasta que la dio por muerta y la dejó abandonada en un barranco del parque Nacional. Rosa Elvira, aún consciente, logró tomar su celular para llamar a la policía y pedir auxilio, pero la policía cuestionó su estado y demoró dos horas en llegar y llevarla a un hospital en los que luchó cuatro días por su vida, hasta que falleció¹².

A partir de estos hechos, mujeres y organizaciones en defensa a los derechos de las mujeres realizaron un plantón en el Parque Nacional y pusieron en marcha el trámite de la Ley de Feminicidio en Colombia que hiciera homenaje a la vida de Rosa Elvira y que además repara simbólicamente a sus familiares. Después de tres años en el Congreso, se sancionó la Ley 1761 de 2015 “Por la cual se crea el tipo penal de feminicidio como delito autónomo y se dictan otras disposiciones (Rosa Elvira Cely)”.

Esta ley contempla el feminicidio como la muerte de una mujer, por su condición de ser mujer o por motivos de su identidad de género. La ley, además, contempla circunstancias contextuales para la definición del delito de feminicidio como, por ejemplo, tipos de relaciones y relaciones de poder que permiten identificar que se trata de un delito basado en género. El feminicidio no sólo comporta la lesión al bien jurídico de la vida, como sucede con el homicidio, sino también una violación a la dignidad¹³, la libertad y la igualdad de la mujer.

Como lo ha sostenido la jurisprudencia, no es la violencia contra la mujer o cualquier violencia de género lo que configura la intención de matar por razones de ser mujer o por motivos de su identidad de género. Ello se evidencia más bien a través de una cadena o círculo de violencia que crea un patrón de discriminación y unas condiciones estructurales que hacen de su homicidio una consecuencia de patrones de la desigualdad imbuida en la sociedad¹⁴, e instanciada en la brutalidad particular del homicida, ahora un feminicida. Dichos patrones se manifiestan en diversas formas de violencia, que pueden tener un carácter sistemático o no. Esta violencia se evidencia tanto en elementos de periodicidad como en tratos que suponen una visión de roles de género estereotipados o arraigados en la cultura que posicionan a la mujer como un objeto o una propiedad desechable con ciertas funciones que se ven inferiores a las del hombre¹⁵.

La Fiscalía General de la Nación reporta **2.730 casos**, distribuidos así:

¹² Ver: NI UNA MENOS Movilización sociolegal y la sanción de la Ley de Feminicidio Rosa Elvira Cely. Roxana Sefair. content (urosario.edu.co)

¹³ Sentencia de Constitucionalidad número 539/16 de Corte Constitucional, 5 de octubre de 2016. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁴ Corte Suprema de Justicia. SP2706-2018. Radicado número 48251. MP. José Luis Barceló Camacho.

¹⁵ SENTENCIA de Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Penal número 52394 del 01-10-2019.

¹¹ Ver: Conteo de Procesos | Datos Abiertos Colombia

Artículo	Número de víctimas	Número de procesos
FEMINICIDIO ART. 104A C.P.	3.286	2.455
FEMINICIDIO ART. 104A C.P. AGRAVADO NUM. 1, 3, 5, 7 Y 8 DEL ART. 104. ART. 104B L.G	129	116
FEMINICIDIO ART. 104A C.P. AGRAVADO POR COMETERSE EN PRESENCIA DE UNA PERSONA INTEGRANTE DE LA UNIDAD DOMÉSTICA. ART. 104B L.E	58	45
FEMINICIDIO ART. 104A C.P. AGRAVADO POR AGRESIÓN SEXUAL, FÍSICA O PSICOLÓGICA. ART. 104B L.F	42	44
FEMINICIDIO ART. 104A C.P. AGRAVADO POR VÍCTIMA MENOR DE 18 AÑOS, MAYOR DE 60 O EMBARAZO. ART. 104B L.B	37	33
FEMINICIDIO ART. 104A C.P. AGRAVADO NUM. 1, 3, 5, 6, 7 Y 6 (SIC) DEL ART. 104. ART. 104B L.G Modificado Ley 2197 de 2022	23	21
FEMINICIDIO ART. 104A C.P. AGRAVADO POR CONCURSO DE PERSONAS. ART. 104B L.C	11	11
FEMINICIDIO ART. 104A C.P. AGRAVADO POR DISCAPACIDAD, DESPLAZAMIENTO FORZADO, CONDICIÓN	1	2
SOCIOECO. O PREJUICIOS ART. 104B L.D		
FEMINICIDIO ART. 104A C.P. AGRAVADO POR LA CALIDAD DE SERVIDOR PÚBLICO. ART. 104B L.A	2	2
CIRCUNSTANCIA DE AGRAVACIÓN PUNIBLE DEL FEMINICIDIO ART 104B CP LEY 1761 DE 2015	1	1

Fuente: Datos abiertos de la Fiscalía General de la Nación.

• **Observatorio colombiano de Femicidios**¹⁶

De acuerdo con el Boletín Nacional del Observatorio colombiano de Femicidios, en el 2022 fueron registrados 612 feminicidios en el país, 10 menos en comparación con el 2021 que registró 622.

Entre los datos del informe se conoció que el departamento donde ocurrieron más muertes violentas de mujeres fue en el Valle del Cauca con 95 casos, seguido de Antioquia con 88 feminicidios y la ciudad de Bogotá ocupó el tercer lugar con 82. A estos le siguen Atlántico (47), Cauca (39), Santander, Magdalena, y Bolívar, con 24 casos cada uno. Después Norte de Santander registró 23 feminicidios, Cesar (17), Córdoba y Tolima con 16 casos; Sucre (13), Arauca y Cundinamarca (12), Huila (10), Nariño y Quindío dejaron el saldo de 9; Casanare, Guajira, Risaralda y Putumayo 7; Meta con 6 feminicidios, Caquetá 5, Chocó 3, Boyacá 2 y Guaviare presentó un caso.

• **Procuraduría General de la Nación**

Entre enero y agosto de 2021 se reportaron 380 homicidios contra menores de edad, en el mismo período de 2022 se registraron 426 homicidios. De acuerdo con la Procuraduría General de la Nación, Bogotá, Barranquilla, Cali, Quibdó y Medellín son las cinco ciudades donde más casos de violencia contra niños se registran.

6. Derecho comparado:

La violencia vicaria es un tema relativamente nuevo en la agenda de la política pública y la legislación en muchos países. La legislación sobre violencia vicaria varía según el país, pero cada vez más naciones están reconociendo

esta forma de violencia y adoptando medidas legales para prevenirla y sancionarla.

Algunos ejemplos de países con legislación sobre violencia vicaria incluyen:

España: La Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género reconoce expresamente la violencia vicaria como una forma de violencia de género y establece medidas específicas para proteger a los menores que son víctimas indirectas de la violencia. Además, la ley también prevé la obligación de los profesionales de la salud, educación y servicios sociales a denunciar cualquier indicio de violencia de género o violencia vicaria.

En Galicia la Ley 14/2021, de 20 de julio, por medio de la cual se modifica la Ley 11/2007, de 27 de julio, gallega para la prevención y el tratamiento integral de la violencia de género, establece la violencia vicaria como aquella violencia que se ejerce sobre la mujer con el fin de causarle el mayor y más grave daño psicológico a través de terceras o interpositas personas y que consigue su grado más elevado de crueldad con el homicidio o asesinato de esas personas.

México: La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, en su artículo 6º, reconoce la violencia vicaria como una forma de violencia contra las mujeres.

Uruguay: La Ley 19.580 de Protección Integral a las Mujeres contra la Violencia de Género establece medidas específicas para proteger a los menores que son víctimas indirectas de la violencia de género.

Argentina: La Ley 26.485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres reconoce la violencia vicaria como una forma de violencia contra las mujeres y establece medidas específicas para proteger a los menores que son víctimas indirectas de la violencia.

Australia: La Ley de Prevención de la Violencia Familiar (2018) también incluye la violencia vicaria como una forma de violencia familiar y establece medidas de protección específicas para los niños y niñas afectados. La ley también permite la emisión de órdenes de protección específicas para los niños y niñas y establece la obligación de los servicios públicos a denunciar cualquier sospecha de violencia familiar.

En otros países, como **Estados Unidos y Reino Unido**, no existe una legislación específica sobre la violencia vicaria, pero se aplican leyes y políticas más generales para abordar la violencia de género y la violencia familiar.

Es importante destacar que aunque no todos los países tienen leyes específicas que aborden la violencia vicaria, la violencia contra los niños, niñas y mujeres sigue siendo penalizada y las víctimas tienen derecho a protección y apoyo. Los países también pueden tener leyes y políticas más generales que aborden la violencia y el abuso en todas sus formas. Sin embargo, es importante que todos los países reconozcan y aborden la violencia vicaria como una forma grave de violencia que requiere medidas de protección y prevención efectivas.

7. **Modificación de la Ley 1257 de 2008 “Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones”**

La Ley 1257 cambió el tratamiento legal a las violencias contra las mujeres, al menos en tres aspectos: (I) Por primera vez se introduce en la legislación la noción de violencia contra las mujeres, (II) Considera la violencia contra la mujer como una violación a sus

¹⁶ Boletín Nacional (observatoriofemicidioscolombia.org).

derechos humanos, (III) Reconoce la autonomía y la libertad de las mujeres para tomar sus decisiones¹⁷.

La ley contiene 39 artículos y VIII capítulos:

Capítulo I. Disposiciones generales

Artículo 1°. Objeto de la ley.

Artículo 2°. Definición de violencia contra la mujer.

Artículo 3°. Concepto de daño contra la mujer.

Artículo 4°. Criterios de interpretación.

Artículo 5°. Garantías mínimas.

Capítulo II. Principios

Artículo 5°. Garantías mínimas.

Capítulo III. Derechos

Artículo 5°. Garantías mínimas.

Artículo 8°. Derechos de las víctimas de violencia.

Capítulo IV. Medidas de sensibilización y prevención

Artículo 9°. Medidas de sensibilización y prevención.

Artículo 10. Comunicaciones.

Artículo 11. Medidas educativas.

Artículo 12. Medidas en el ámbito laboral.

Artículo 13. Medidas en el ámbito de la salud.

Artículo 14. Deberes de la familia.

Artículo 15. Obligaciones de la sociedad.

Capítulo V. Medidas de protección

Artículo 16 y artículo 17. Medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar.

Artículo 18. Medidas de protección en casos de violencia en ámbitos diferentes al familiar.

Capítulo VI. Medidas de atención.

Artículo 19. Medidas de atención.

Artículo 20. Información.

Artículo 21. Acreditación de las situaciones de violencia.

Artículo 22. Estabilización de las víctimas.

Capítulo VII. De las sanciones.

Artículo 23-34. Modificaciones a la Ley 599 de 2000.

Capítulo VIII. Disposiciones finales.

Artículo 35. Seguimiento.

Artículo 36. Progresividad.

Artículo 37. Para efectos de excepciones de la Ley se tendrá que identificar de manera precisa.

Artículo 38. Obligación de los Gobiernos de divulgar la ley.

Artículo 39. Vigencia.

En este sentido, se modifica la Ley 1257 incluyendo y reconociendo en el ordenamiento jurídico colombiano la violencia vicaria, una manifestación de la violencia de género.

8. Fundamentos jurídicos

• Constitucionales

La Constitución Política de 1991 significó un cambio en relación con el estatus y los derechos de las mujeres en la sociedad colombiana tal y como lo relata la Sentencia T-344/20. Así mismo, se ha protegido dentro del

ordenamiento jurídico de manera integral los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Por lo tanto, este proyecto de LEY tiene en su fundamento, entre otras los siguientes artículos:

1. Artículo 11. *El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte.*
2. Artículo 13. *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.*
3. Artículo 42. *La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla. El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia. La ley podrá determinar el patrimonio familiar inalienable e inembargable. La honra, la dignidad y la intimidad de la familia son inviolables. Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes. Cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, y será sancionada conforme a la ley. Los hijos habidos en el matrimonio o fuera de él, adoptados o procreados naturalmente o con asistencia científica, tienen iguales derechos y deberes. La ley reglamentará la progeneración responsable. La pareja tiene derecho a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos, y deberá sostenerlos y educarlos mientras sean menores o impedidos. Las formas del matrimonio, la edad y capacidad para contraerlo, los deberes y derechos de los cónyuges, su separación y la disolución del vínculo, se rigen por la ley civil. Los matrimonios religiosos tendrán efectos civiles en los términos que establezca la ley. Los efectos civiles de todo matrimonio cesarán por divorcio con arreglo a la ley civil. También tendrán efectos civiles las sentencias de nulidad de los matrimonios religiosos dictadas por las autoridades de la respectiva religión, en los términos que establezca la ley. La ley determinará lo relativo al estado civil de las personas y los consiguientes derechos y deberes.*
4. Artículo 43. *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.*
5. Artículo 44. *Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia*

¹⁷ Ver: <https://colombia.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/ley1257de2008.pdf>.

y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

- **Legales**

El Congreso de la República ha expedido una serie de disposiciones legales encaminadas a la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra la mujer y en la protección de los niños, niñas y adolescentes, entre las que se destacan:

- **Ley 294 de 1996**, por la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar.
- **Ley 575 de 2000**, por medio de la cual se reforma parcialmente la Ley 294 de 1996.
- **Ley 1098 de 2006**, por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.
- **Ley 2246 de 2007**, por medio de la cual se expiden normas para la prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, niñas y adolescentes abusados sexualmente.
- **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.
- **Ley 1542 de 2012**, por la cual se reforma el artículo 74 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal.
- **Ley 1639 de 2013**, por medio de la cual se fortalecen las medidas de protección a la integridad de las víctimas de crímenes con ácido y se adiciona el artículo 113 de la Ley 599 de 2000.
- **Ley 1719 de 2014**, por la cual se modifican algunos artículos de las Leyes 599 de 2000, 906 de 2004 y se adoptan medidas para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial la violencia sexual con ocasión del conflicto armado, y se dictan otras disposiciones.
- **Ley 1761 de 2015**, por la cual se crea el tipo penal de feminicidio como delito autónomo y se dictan otras disposiciones” (ley Rosa Elvira Cely).
- **Ley 1773 de 2016**, por medio de la cual se crea el artículo 116A, se modifican los artículos 68A, 104, 113, 359 y 374 de la Ley 599 de 2000 y se modifica el artículo 351 de la Ley 906 de 2004. (se crea un delito autónomo para las lesiones con ácido y otros agentes químicos).
- **Ley 2126 de 2022**, por la cual se regula la creación, conformación y funcionamiento de las comisarias de familia, se establece el órgano rector y se dictan otras disposiciones.
- **Ley 2137 de 2021**, por la cual se crea el Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra los Niños, Niñas y Adolescentes, se modifica la Ley 1146 de 2007 y se dictan otras disposiciones.
- **Ley 2229 de 2022**, por medio de la cual se crea el régimen especial de visitas entre abuelos y nietos y se impide al victimario ser titular del derecho de visitas a su víctima y a los hermanos de esta.
- **Ley 360 de 1997**, por medio de la cual se modifican algunas normas del título XI del Libro II del Decreto Ley 100 de 1980 (Código Penal), relativo a los delitos contra la libertad y pudor sexuales, y se adiciona el artículo 417 del Decreto número 2700 de 1991 (Código de Procedimiento Penal) y se dictan otras disposiciones. Derechos de las Víctimas de violencia sexual.

- **Marco jurídico internacional**

Colombia ha firmado y ratificado diferentes instrumentos en el plano internacional y regional que reconocen la violencia contra la mujer como una violación a los derechos humanos y a sus libertades fundamentales. De igual forma, los niños, niñas y adolescentes han sido protegidos de manera activa y especial a nivel internacional. Entre los convenios y tratados internacionales se destacan los siguientes:

1. *La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer*, en adelante CEDAW por sus siglas en inglés, adoptada por la Asamblea General de la ONU el 18 de diciembre de 1979 y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Nueva York, 6 de octubre de 1999. (En el cual Colombia reconoce la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer).
2. Estos dos instrumentos reconocen que la violencia de género “es una forma de discriminación que inhibe gravemente la capacidad de la mujer de gozar de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre” y contemplan una serie de medidas que los Estados Parte deben adoptar con el fin de condenar y eliminar la discriminación contra la mujer en esferas tan variadas como la educación, la vida política, la nacionalidad, el empleo, entre otras. Así mismo, condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas y conviene seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminarla, incluyendo medidas legislativas, educativas y políticas transitorias de diferenciación positiva.
3. *La Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (1993)*, complemento de la CEDAW fue el primer instrumento a nivel internacional que abordó de forma explícita la violencia contra la mujer y reconociendo que no es un asunto del ámbito privado. Además, define la violencia contra la mujer como “todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico

para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada”.

3. A nivel regional se destacan: *la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, adoptada el 22 de noviembre de 1969, y *la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; “Convención de Belém do Pará”*, adoptada el 9 de junio de 1994. Este último Convenio tiene por objeto específico erradicar toda forma de agresión física, sexual y psicológica contra la mujer, es decir, no solo aquella que ocurre en la esfera pública, sino incluso en la privada y doméstica. Bajo el anterior entendido, este tratado define la violencia contra las mujeres, establece su derecho a vivir una vida libre de violencia y destaca a esa violencia como una violación de los derechos y las libertades fundamentales.

Es importante resaltar que en el artículo 7° del Convenio se consagran los compromisos que adquieren los Estados al vincularse. Entre los que se destacan (i) *incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer;* (ii) *adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer;* (iii) *modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia a la violencia contra la mujer;* (iv) *establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otras medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos* y (v) *establecer mecanismos judiciales y administrativos que garanticen el acceso efectivo a medidas de reparación del daño u otros medios de compensación.*

4. La Convención sobre los Derechos de los Niños y de las Niñas, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 y aprobada por el Congreso de la República mediante Ley 12 de 1991. Este tratado internacional reconoce los derechos de los niños y niñas, y entiende como tales a quienes tengan menos de 18 años de edad. Entre los compromisos que adquieren los Estados para su protección, está la garantía del desarrollo pleno de su personalidad, acceso a la educación, a crecer en un ambiente sano, entre otros. Lo anterior, dado que son las condiciones necesarias para el desarrollo pleno, libre y autónomo de los niños.
5. Otros de los tratados internacionales destacados en el ámbito de protección a las mujeres y niños, niñas y adolescentes, son:
 - Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, proclamada en Bogotá en abril de 1948.
 - Declaración Universal de los Derechos Humanos, de fecha 10 de diciembre de 1948, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas.
 - Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP- 1976).
 - Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC- 1966).

- Convención Americana sobre Derechos Humanos: Pacto de San José de Costa Rica (1969).

6. Colombia también se encuentra impulsando la Agenda 2030 de la Organización de Naciones Unidas, en especial el objetivo 5 de los ODS: *Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas y entre las metas que se han definido se encuentra: Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación.*

9. Conflicto de interés

Según lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, corresponde al ponente de un proyecto de ley enunciar las posibles circunstancias en las que se podría incurrir en conflicto de interés por parte de los congresistas que participen de la discusión y votación del proyecto de ley. En ese sentido, señala el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019 lo siguiente:

“Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los Congresistas. Todos los Congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones. 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.

- 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.*
- 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.*
- 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”.*

Atendiendo el anterior apartado legal, se considera que en el caso de este proyecto de ley no existen circunstancias que eventualmente puedan generar un conflicto de interés por parte de los Congresistas que participen en el debate y votación. Lo anterior, entendiendo el carácter general de lo propuesto en la iniciativa legislativa.

Es menester señalar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exige al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

10. Impacto fiscal

El artículo 7°, de la Ley 819, de 2003 “por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, determina que en la exposición de

motivos y en las ponencias de los proyectos de ley se debe hacer explícito el costo fiscal que se genera por el gasto ordenado o por el otorgamiento de beneficios tributarios, que debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, al mismo tiempo que debe señalar la fuente de financiación de dicho costo.

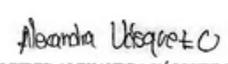
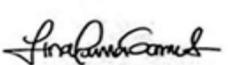
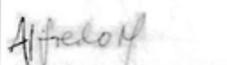
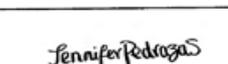
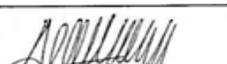
Ahora bien, en cumplimiento a la disposición referida, se deja de manifiesto que el gasto de que tratan algunos artículos no se impone u ordena, sino que se autoriza para que el Gobierno incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación y/o impulse a través del Sistema Nacional de Cofinanciación las apropiaciones requeridas para dar cumplimiento a lo allí estipulado. Frente a este acápite es importante manifestar que la Corte Constitucional le ha reconocido al Congreso de la República la facultad que tiene para aprobar proyectos de ley que comporten gasto público, siempre y cuando no se imponga su ejecución, sino que se faculte al Gobierno para incluir las partidas correspondientes en el Presupuesto General de la Nación.

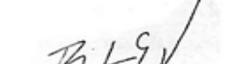
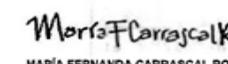
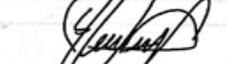
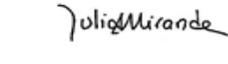
Así mismo, en la sentencia C- 411 de 2009 de la Corte Constitucional, el análisis del impacto fiscal de las normas, en el cuerpo del proyecto de ley, no es requisito *sine qua non* para su trámite legislativo, ni debe ser una barrera para que el Congreso ejerza sus funciones, ni crea un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda; es más, hacer el análisis del impacto fiscal no recae únicamente en el legislador, sobre este punto ha establecido su análisis de la siguiente manera:

(...) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que “es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica (...)”¹⁸

Lo anterior significa que, en cualquier momento del trámite legislativo, el Ministro de Hacienda y Crédito Público podrá ilustrarle a este Congreso las consecuencias económicas del presente proyecto de ley; toda vez que, de acuerdo con el proceso de racionalidad legislativa, la carga principal del análisis de impacto fiscal reposa en esta cartera por contar con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica.

De los y las honorables Congresistas,

 LEIDER ALEXANDRA VÁSQUEZ OCHOA Representante a la Cámara por Cundinamarca PACTO HISTÓRICO	 Luz María Ménera Medina Representante a la Cámara por Antioquia PACTO HISTÓRICO
 LINA MARIA GARRIDO MARTIN Representante a la Cámara Departamento de Arauca Partido de Cambio Radical	 ALFREDO MONDRAGÓN GARZÓN Representante a la Cámara PACTO HISTÓRICO
 JENNIFER PEDRAZA Representante a la Cámara por Bogotá Partido Dignidad & Compromiso	 ALIRIO URIBE MUÑOZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico
 ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA Representante a la Cámara Departamento de Chocó	 Jaehel Quiroga Carrillo Senadora Pacto Histórico- UP

 KATHERINE MIRANDA Representante a la Cámara Partido Alianza Verde	 GERMAN JOSE GOMEZ LOPEZ Representante a la Cámara por Atlántico Partido Comunes
 CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO Representante a la Cámara	 DANIEL CARVALHO MEJÍA Representante a la Cámara por Antioquia
 PEDRO JOSÉ SUÁREZ VACCA Representante a la Cámara por Boyacá Pacto Histórico	 SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA Senadora de la República Partido COMUNES
 MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS Representante a la Cámara por Bogotá	 JUAN CARLOS LOZADA VARGAS Representante a la Cámara por Bogotá Partido Liberal Colombiano
 ERMES EVELIO PETE VIVAS Representante a la Cámara por Cauca PACTO HISTÓRICO	 AGMETH JOSÉ ESCAF TIJERINO Representante a la Cámara por el departamento del Atlántico
 JULIA MIRANDA LONDOÑO Representante a la Cámara por Bogotá DC Partido Nuevo Liberalismo	 Aida Avella Esquivel Senadora de la República. Pacto Histórico – Unión Patriótica UP

CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El día 26 de Julio del año 2023

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley Acto Legislativo No. 052 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: HR Leider Alexandra Vásquez Ochoa y otros firmes

SECRETARIO GENERAL

CONTENIDO

Gaceta número 973 - Lunes, 31 de julio de 2023

CÁMARA DE REPRESENTANTES PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA Págs.

Proyecto de Ley Estatutaria número 040 de 2023 Cámara, por la cual se dictan disposiciones en materia de revocatoria del mandato, se derogan parcialmente los Títulos Segundo y Tercero de la Ley 1757 de 2015 exclusivamente en lo relativo a revocatoria del mandato y se derogan los artículos 43, 44 y 45 de la Ley 1757 de 2015..... 1

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley y exposicion de motivos número 051 de 2023 Cámara, por medio del cual se desarrollan los derechos menstruales..... 11

Proyecto de ley número 052 de 2023 Cámara, por medio del cual se incorpora en el ordenamiento jurídico colombiano la violencia vicaria, se modifica la Ley 1257 de 2008 y la Ley 2126 de 2021 y se dictan otras disposiciones..... 22

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-866 de 2010. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Recuperada de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/C-866-10.htm>