



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5^a de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXXIV - N^o 2374

Bogotá, D. C., miércoles, 17 de diciembre de 2025

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:	DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ <u>SECRETARIO GENERAL DEL SENADO</u> www.secretariosenado.gov.co	JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA <u>SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA</u> www.camara.gov.co
-------------	---	---

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 185 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se modifica las normas para adelantar negociaciones de paz con Grupos Armados Organizados.

Bogotá, D. C., diciembre de 2025

Honorable Representante

GABRIEL BECERRA YÁÑEZ

Presidente Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Asunto. Informe de ponencia para primer debate en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes del Proyecto de Acto Legislativo número 185 de 2025 Cámara, por medio del cual se modifica las normas para adelantar negociaciones de paz con Grupos Armados Organizados.

Honorable Presidente,

En cumplimiento del encargo hecho por la honorable Mesa Directiva de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5^a de 1992, nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes del Proyecto de Acto Legislativo número 185 de 2025 Cámara, *por medio del cual se modifica las normas para adelantar negociaciones de paz con Grupos Armados Organizados.*

Atentamente,

Miguel Polo Polo
MIGUEL ABRAHAM POLO POLO
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 185 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se modifica las normas para adelantar negociaciones de paz con Grupos Armados Organizados

I. TRÁMITE LEGISLATIVO

El Proyecto de Acto Legislativo número 185 de 2025 Cámara fue radicado el día 26 de agosto de 2025 por los Congresistas *Edinson Vladimir Olaya Mancipe, Eduard Alexis Triana Rincón, Jhon Jairo Berrio López, Juan Felipe Corzo Álvarez, Juan Fernando Espinal Ramírez, Miguel Abraham Polo Polo, Holmes de Jesús Echeverría de la Rosa, Óscar Leonardo Villamizar Meneses, Yenica Sugein Acosta Infante, Yulieth Andrea Sánchez Carreño*.

El texto radicado del proyecto de **Acto Legislativo** fue publicado en la **Gaceta del Congreso** número 1985 de 2025.

El 4 de noviembre de 2025, la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes me designó como ponente único, para rendir ponencia para primer debate.

II. OBJETO

La presente iniciativa de reforma constitucional tiene dos objetivos principales enfocados en los procesos que ha adelantado Colombia en materia de acuerdos de paz con Grupos Armados Organizados y que hoy recaen exclusivamente en el Presidente de la República y quienes el delegue. Son estos:

1. Evitar que se realicen acuerdos de paz con Grupos que durante su desarrollo como tal hayan incurrido en delitos cuya gravedad es tal que se hace inviable tenerlos como contraparte en una negociación o porque hayan incurrido en faltas graves en el Derecho Internacional Humanitario.

2. Permitir la colaboración armónica y, el sistema de frenos y contrapesos dentro de los procesos de paz. Así las cosas, que el legislativo, como órgano máximo de representación popular tenga la facultad de autorizar los diálogos de paz que quiera iniciar el Presidente de la República una vez se haya surtido la fase exploratoria y que, la rama judicial también tenga facultad de frenar dicho proceso si se tratase de una negociación con un grupo que ha cometido los delitos que hacen prohibitiva la negociación.

III. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

El presente proyecto **acto legislativo** pretende poner a consideración ante la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes del Congreso de la República, la modificación de los artículos 189, 241 y 146 de la Constitución Política, en atención a las negociaciones de paz con grupos armados organizados. Contemplando cuatro (4) artículos incluido su vigencia, detallados de la siguiente manera:

Artículo 1º. Modifíquese el artículo 146 de la Constitución Política el cual quedará así:

ARTÍCULO 146. En el Congreso pleno, en las Cámaras y en sus comisiones permanentes, las decisiones se tomarán por la mayoría de los votos de los asistentes, salvo que la Constitución exija expresamente una mayoría especial.

La facultad de aprobar el inicio oficial de negociaciones que busquen convenir un tratado o acuerdo de paz con Grupos Armados Organizados por iniciativa del Presidente de la República, se requerirá mayoría absoluta del Congreso pleno que votará una vez se radique la solicitud por el Presidente de la República.

La votación que aprueba negociar con Grupos Armados Organizados que han cometido los delitos de homicidio contra persona protegida por el Derecho Internacional Humanitario, Secuestro; Tráfico, Fabricación o Porte de Estupefacientes, Extorsión, delitos que atenten contra la libertad, integridad y formación sexual, o cualquier delito que tenga por víctima a un niño, niña o adolescente será inconstitucional y susceptible de ser demandada ante la Corte Constitucional.

Artículo 2º. Modifíquese numeral 6 del artículo 189 de la Constitución Política el cual quedará así:

ARTÍCULO 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

6. Proveer a la seguridad exterior de la República, defendiendo la independencia y la honra de la Nación y la inviolabilidad del territorio; declarar la guerra con permiso del Senado, o hacerla sin tal autorización para repeler una agresión extranjera; y convenir y ratificar los tratados de paz, de todo lo cual dará cuenta inmediata al Congreso.

Cuando se trate de procesos que busquen un convenir un tratado o acuerdo de paz con Grupos Armados Organizados deberá contar, previo a la instalación oficial de las conversaciones con la mayoría de los votos del Congreso Pleno.

Se prohíbe convenir o ratificar acuerdos de paz con Grupos Armados Organizados que hayan cometido los delitos de homicidio contra persona protegida por el Derecho Internacional Humanitario, Secuestro; Tráfico, Fabricación o Porte de Estupefacientes, Extorsión, delitos que atenten contra la libertad, integridad y formación sexual, o cualquier delito que tenga por víctima a un niño, niña o adolescente, inclusive el reclutamiento.

Artículo 3º. Adíquese un numeral 13 al artículo 241 de la Constitución Política el cual quedará así:

ARTÍCULO 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

13. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra la autorización del Congreso Pleno al Presidente de la República para iniciar oficialmente negociaciones que pretendan convenir un tratado o acuerdo de paz con Grupos Armados Organizados solo por el cargo que compruebe que dicho grupo ha incurrido en los delitos de homicidio contra persona protegida por el Derecho Internacional Humanitario, Secuestro; Tráfico, Fabricación o Porte de Estupefacientes, Extorsión, delitos que atenten contra la libertad, integridad y formación sexual, o cualquier delito que tenga por víctima a un niño, niña o adolescente.

Artículo 4º. La presente reforma rige a partir de su publicación.

IV. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

A continuación, se procederá a exponer los lineamientos del Ordenamiento Jurídico colombiano que se garantizan con la expedición de la presente iniciativa, siendo enfáticos en que es una materialización de la normativa que aquí yace expuesta:

I. CONSTITUCIONALES

1. Artículo 1º:

- **ARTÍCULO 1º.** Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el **respeto de la dignidad humana**, en el trabajo y la solidaridad de las

personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

La presente iniciativa pretende, en un sentido amplio y definido, que las negociaciones que se dan en el marco de una posible desmovilización y el fin de un conflicto tengan una meta clara: el respeto de la dignidad humana como una base esencial del Estado social de derecho.

La medida garantista de la interpretación e intervención del aparato judicial no solo representa una materialización del sistema de “check and balances”, sino que garantiza que las negociaciones entre los actores se den en el marco de la ley y de la constitución, pero también en pro de los intervenientes más importantes: las víctimas. Esto también se ve en el hecho de que los procesos de negociación deben estar ratificados por el Congreso en pleno, esto en votación por mayoría, involucrando así a las tres ramas del poder público.

La presente iniciativa también desincentiva el actuar delictivo de los grupos al margen de la ley (en sentido amplio) en el marco de una negociación, primando no solo la negociación entre Estado y estos grupos, sino también de los ciudadanos, quienes pueden tener la garantía de una intención de paz verdadera por parte de los intervenientes en estos procesos de paz.

2. Artículo 2º:

- **ARTÍCULO 2º.** Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, **promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución**; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y **asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo**. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

La presente iniciativa garantiza a grandes rasgos los fines esenciales del Estado social de derecho, ello bajo la premisa asegurar una convivencia pacífica y un orden justo premiando a aquellos que tienen una verdadera intención de paz con el Estado colombiano y persiguiendo aquellos que utilizan las negociaciones como un preámbulo para continuar delinquiendo.

3. Artículo 29º:

- **ARTÍCULO 29.** El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia penal, la ley permisiva

o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.

El debido proceso solo debe entenderse en plenas condiciones de legalidad. Por lo mismo, puede premiarse a grupos delictivos que presenten un actuar delictivo en el marco de una negociación de paz con el Estado Colombiano.

Esta garantía constitucional también se apremia en el sentido de que los jueces, como máximos defensores de la carta política y de los derechos, quedan facultados para impedir situaciones que impidan un contexto en el marco de un debido proceso donde primer la legitimidad y el marco de la legalidad.

4. Artículo 150:

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

(...)

17. Conceder, por mayoría de los dos tercios de los votos de los miembros de una y otra cámara y por graves motivos de conveniencia pública, amnistías o indultos generales por delitos políticos. En caso de que los favorecidos fueren eximidos de la responsabilidad civil respecto de particulares, el Estado quedará obligado a las indemnizaciones a que hubiere lugar.

En ningún caso el delito de secuestro, ni los delitos relacionados con la fabricación, el tráfico o el porte de estupefacientes, serán considerados como delitos políticos o como conductas conexas a estos, ni como dirigidas a promover, facilitar, apoyar, financiar, u ocultar cualquier delito que atente contra el régimen constitucional y legal. Por lo tanto, no podrá existir respecto de ellos, amnistía o indulto.

Esta premisa constitucional impide que delitos como el secuestro o el narcotráfico, cometidos por grupos delincuenciales, puedan presentarse en el marco de una posibilidad de negociación con el Estado colombiano.

Es decir, todo grupo que cometa este tipo de conductas tiene la exclusión manifiesta de poder acceder a los beneficios de una negociación de paz, toda vez que la materialidad de estas impide que se pueda llevar a cabo un acuerdo con los autores de estos comportamientos típicos.

II. TRATADOS INTERNACIONALES RATIFICADOS POR COLOMBIA

El Derecho Internacional Humanitario (DIH) es la rama del derecho que se aplica por las naciones en tiempos de guerra con el objetivo de establecer los límites que deben tener las partes involucradas en los conflictos. El Comité de la Cruz Roja Internacional lo define como:

El derecho internacional humanitario (DIH) es un conjunto de normas que, por razones humanitarias, trata de limitar los efectos de los conflictos armados. Protege a las personas que no participan o que ya no participan en los combates y limita los medios y métodos de hacer la guerra. El DIH suele llamarse también “derecho de la guerra” y “derecho de los conflictos armados”.

El DIH es parte del derecho internacional, que regula las relaciones entre los Estados. Está integrado por acuerdos firmados entre Estados -denominados tratados o convenios-, por el derecho consuetudinario internacional que se compone a su vez de la práctica de los Estados que éstos reconocen como obligatoria, así como por principios generales del derecho.

El DIH se aplica en situaciones de conflicto armado. No determina si un Estado tiene o no tiene derecho a recurrir a la fuerza. Esta cuestión está regulada por una importante parte -pero distinta- del DIH, que figura en la Carta de las Naciones Unidas.

Frente a las normas que lo regulan, Colombia es suscriptor de los 4 convenios de Ginebra y sus protocolos adicionales frente a lo admisible en tiempos de conflicto armado estableciendo como prohibiciones:

- **Estén concebidos principalmente para propagar el terror entre la población civil.**
- **No distingan entre combatientes y civiles (y sus bienes).**
- **Causen males superfluos o sufrimientos innecesarios.**
- **Causen daños extensos, duraderos y graves al medio ambiente natural.**

Cabe mencionar que el DIH no regula las negociaciones de paz, pero sí impone obligaciones mínimas de protección a la población civil y a las víctimas, situación que el Estado debe observar antes, durante y después de cualquier diálogo.

El artículo 3º común a los Convenios de Ginebra y el Protocolo Adicional II, obligan a **todas las partes en un conflicto armado no internacional** a respetar estándares mínimos de humanidad y a evitar conductas como homicidios contra personas protegidas, secuestros, violencia sexual, ataques a civiles, reclutamiento de menores y otros actos prohibidos.

La comisión reiterada y sistemática de estas infracciones constituye una violación grave del DIH y demuestra la ausencia de la “intención mínima de

respeto por la humanidad” requerida para participar en un proceso de paz.

De esta forma, se tiene como un estandarte mínimo de medición para la determinación de poder o no acceder al beneficio de una negociación con el Estado.

III. LEGALES

1. Ley 1779 de 2016 (autorización al Gobierno para entablar diálogos con grupos armados al margen de la ley)

Artículo 8º. Los Representantes autorizados expresamente por el Gobierno nacional, con el fin de promover la reconciliación entre los colombianos, la convivencia pacífica y lograr la paz, podrán:

- *Adelantar diálogos, negociaciones y firmar acuerdos con los voceros o miembros representantes de los grupos armados organizados al margen de la ley, dirigidos a: obtener soluciones al conflicto armado, lograr la efectiva aplicación del derecho internacional humanitario, el respeto de los derechos humanos, el cese de hostilidades o su disminución, la reincorporación a la vida civil de los miembros de estas organizaciones o su tránsito a la legalidad y la creación de condiciones que propendan por un orden político, social y económico justo.*

- *Los acuerdos y su contenido serán los que a juicio del Gobierno sean necesarios para adelantar el proceso de paz y su cumplimiento será verificado por las instancias nacionales o internacionales que para el efecto y de común acuerdo designen las partes.*

- *Estos acuerdos deben garantizar el normal y pleno funcionamiento de las instituciones civiles de la región en donde ejerce influencia el grupo armado al margen de la ley que lo suscribe.*

- *Cuando así lo disponga el Gobierno nacional, según lo acordado por las partes, en el marco de un proceso de desarme, una instancia internacional podrá estar encargada de funciones tales como la administración, registro, control, destrucción o disposición final del armamento del grupo armado del grupo armado organizado al margen de la ley y las demás actividades necesarias para llevar a cabo el proceso.*

- *A la respectiva instancia internacional que acuerden las partes se les otorgarán todas las facilidades, privilegios, de carácter tributario y aduanero, y protección necesarios para su establecimiento y funcionamiento en el territorio nacional*

PARÁGRAFO 1º. *De conformidad con las normas del Derecho Internacional Humanitario, y para los efectos de la presente ley, se entiende por grupo armado organizado al margen de la ley, aquel que bajo la dirección de un mando responsable, ejerza sobre una parte del territorio un control tal que le permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas.*

Se entiende por miembro-representante, la persona que el grupo armado organizado al margen de la ley designe como representante suyo para participar en los diálogos, negociación o suscripción de acuerdos con el Gobierno nacional o sus delegados.

Se entiende por vocero la persona -de la sociedad civil que sin pertenecer al grupo armado organizado al margen de la ley, pero con el consentimiento expreso de este, participa- en su nombre en los procesos de paz, diálogos, negociaciones y acuerdos. No será admitida como vocero, la persona contra quien obre, previo al inicio de estos, resolución o escrito de acusación.

PARÁGRAFO 2º. Una vez iniciado un proceso de diálogo, negociación o firma de acuerdos, y con el fin de facilitar el desarrollo de los mismos, las autoridades judiciales correspondientes suspenderán las órdenes de captura que se hayan dictado o se dicten en contra de los miembros representantes de las organizaciones armadas al margen de la ley con los cuales se adelanten diálogos, negociaciones o acuerdos de paz.

Para tal efecto, el Gobierno nacional comunicará a las autoridades señaladas el inicio, terminación o suspensión de diálogos, negociaciones o firma de acuerdos y certificará la participación de las personas que actúan como voceros o miembros representantes de dichos grupos armados organizados al margen de la ley. Las partes acordarán; mecanismos de verificación conjunta de los acuerdos, diálogos o acercamientos y de considerarlo conveniente podrán acudir a instituciones o personas de la vida nacional o internacional para llevar a cabo dicha verificación

Igualmente, se suspenderán las órdenes de captura que se dicten en contra de los voceros con posterioridad al inicio de los diálogos, negociaciones o suscripción de acuerdos, por el término que duren estos.

Se garantizará la seguridad y la integridad de todos los que participen en los procesos de paz, diálogos, negociaciones y acuerdos de que trata esta ley.

PARÁGRAFO 3º. El Gobierno nacional o los representantes autorizados expresamente por el mismo, podrán acordar con los voceros o miembros representantes de las organizaciones armadas al margen de la ley, en un proceso de paz, y para efectos del presente artículo, su ubicación temporal o la de sus miembros en precisas y determinadas zonas del territorio nacional, de considerarse conveniente. En las zonas aludidas quedará suspendida la ejecución de las órdenes de captura contra estos y los demás miembros del grupo organizado al margen, de la ley, al igual que durante el transcurso del desplazamiento hacia las mismas, hasta que el Gobierno así lo determine o declare que ha culminado dicho proceso. Adicionalmente, si así lo acordaran las partes, a solicitud del Gobierno nacional y de manera temporal, se podrá

suspender la ejecución de las órdenes de captura en contra de cualquiera de los miembros del grupo armado organizado al margen de la ley, por fuera de las zonas, para adelantar actividades propias del proceso de paz.

En esas zonas, (sic) que no podrán ubicarse en áreas urbanas, se deberá garantizar el normal y pleno ejercicio del Estado de Derecho. El Gobierno definirá la manera como funcionarán las instituciones públicas para garantizar los derechos de la población. De conformidad con lo que acuerden las partes en el marco del proceso de paz, el Gobierno al establecer las zonas deberá:

1. *Precisar la delimitación geográfica de las zonas.*

2. *Establecer el rol de las instancias nacionales e internacionales que participen en el proceso de dejación de armas y tránsito a la legalidad de las organizaciones armadas al margen de la ley.*

3. *Establecer las condiciones y compromisos de las partes para definir la temporalidad y funcionamiento de las zonas mencionadas.*

- **PARÁGRAFO 4º.** El Presidente de la República, mediante orden expresa y en la forma que estime pertinente, determinará la localización y las modalidades de acción de la Fuerza Pública, siendo fundamental para ello que no se conculquen los derechos y libertades de la comunidad, ni generen inconvenientes o conflictos sociales.

- **PARÁGRAFO 5º.** Cuando se trate de diálogos, negociaciones o firma de acuerdos con el Gobierno nacional, la calidad de miembro del grupo armado organizado al margen de la ley de que se trate, se acreditará mediante una lista suscrita por los voceros o miembros representantes designados por dicho grupo, en la que se reconozca expresamente tal calidad

Esta lista será recibida y aceptada por el Alto Comisionado para la Paz de buena fe, de conformidad con el principio de confianza legítima, base de cualquier acuerdo de paz, sin perjuicio de las verificaciones correspondientes.

En este acápite normativo, como se evidencia y así está en el marco constitucional, se plasma que el Presidente de la República hoy está en cabeza absoluta de la negociación y solo cuenta con las demás ramas del poder público cuando requiere tramitar leyes de implementación como ocurrió con el acuerdo con las extintas Farc, y aún en ese proceso el Congreso tomó la determinación de ser el mecanismo de refrendación, situación que fue admitida por el gobierno nacional siendo el primer antecedente de participación del legislativo en algo más que el trámite legal para la implementación.

Así mismo, se plasmó las condiciones generales de las negociaciones, siendo un primer paso, pero insuficiente, para adelantar negociaciones con agremiaciones delictivas, ello por parte de la cabeza del Estado.

2. Ley 975 de 2005 (Ley de Justicia y Paz)

- *Artículo 4°. Derecho a la verdad, la justicia y la reparación y debido proceso. El proceso de reconciliación nacional al que dé lugar la presente ley, deberá promover, en todo caso, el derecho de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación y respetar el derecho al debido proceso y las garantías judiciales de los procesados.*

El derecho a la justicia, previamente definidos por la jurisprudencia, extrapolando lo que ella supone y definiendo las aristas que este tiene, ha sido expresado en la legislación nacional. La Ley 975 de 2005, definió que el proceso de reconciliación en el marco de la expedición de esta norma debía promover en todo caso la justicia y respetar el debido proceso.

Por esto mismo, debe serse vehemente en cuanto la iniciativa es una clara visión de que existen comportamientos que no permiten el marco de una negociación viciada bajo la premisa de un contexto de violencia que no permita la reconciliación nacional. Cabe mencionar que también faculta a los jueces la posibilidad de intervenir ante una negociación que se está dando en el marco de un comportamiento encaminado a dañar las mismas bases de la discusión que se presenta entre Estado y grupo al margen de la ley (en sentido amplio) por lo que, se garantiza una figura “interviniente” que vela por los derechos mismos de las víctimas y de la sociedad en general.

3. Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas)

- **ARTÍCULO 24. DERECHO A LA JUSTICIA.** *Es deber del Estado adelantar una investigación efectiva que conduzca al esclarecimiento de las violaciones contempladas en el artículo 3° de la presente ley, la identificación de los responsables, y su respectiva sanción.*

Las víctimas tendrán acceso a las medidas de atención, asistencia y reparación contempladas en esta ley o en otros instrumentos legales sobre la materia, sin perjuicio de su ejercicio del derecho de acceso a la justicia.

La iniciativa supone una clara manifestación y materialización de la obligación que impuso esta ley respecto de imponer respectivas sanciones a aquellos que cometieron conductas delictivas en el marco del Conflicto armado colombiano, ello en cuanto no puede considerarse un trato preferente con grupos armados al margen de la ley ni tampoco con entidades delincuenciales que continúen con un actuar delictivo en lo que se da una negociación en prosperidad de la desmovilización y los derechos de las víctimas.

La iniciativa representa un defensa irrestricta del derecho a la justicia, ello en cuanto permite la correcta diligencia del Estado en el marco de una negociación con grupos armados al margen de la ley, quiénes deben garantizar las condiciones de paz a través de su comportamiento correcto en pro del éxito de las Mesas de Negociación.

IV. JURISPRUDENCIALES

1. Sentencia C 836 de 2001 (consideraciones, punto 3.2)

Según lo establecen expresamente el preámbulo y los artículos 1° y 2° de la Carta Política, dentro de los propósitos constitucionales que orientan la actividad de los jueces como sucede con todas las autoridades públicas - están las de propugnar por la promoción y protección de la dignidad de la persona, y por el respeto de la vida, la justicia, la libertad y la igualdad.

La igualdad, además de ser un principio vinculante para toda la actividad estatal, está consagrado en el artículo 13 de la Carta como derecho fundamental de las personas. Este derecho comprende dos garantías fundamentales: la igualdad ante la ley y la igualdad de protección y trato por parte de las autoridades. Sin embargo, estas dos garantías operan conjuntamente en lo que respecta a la actividad judicial, pues los jueces interpretan la ley y como consecuencia materialmente inseparable de esta interpretación, atribuyen determinadas consecuencias jurídicas a las personas involucradas en el litigio. Por lo tanto, en lo que respecta a la actividad judicial, la igualdad de trato que las autoridades deben otorgar a las personas supone además una igualdad y en la interpretación en la aplicación de la ley.

Este acápite jurisprudencial permite dilucidar como el actuar judicial debe ostentarse bajo la premisa de la igualdad, pero no solo bajo el ámbito de aplicación de esta, sino también desde la protección por parte de las autoridades.

Esta introducción resulta importante en consideración de la interpretación e intervención del aparato judicial en lo que respecta al marco efectivo de un contexto sano de las negociaciones entre actores armados al margen de la ley y del Estado.

La intervención judicial en las negociaciones no solo debe entenderse bajo el paradigma de una garantía de pleno comportamiento por parte de los actores de las mismas, sino también como un actuar de las entidades del Estado que garantizan de pleno derecho que haya un ámbito de protección no solo de los intereses que se plantean en las negociaciones, sino también de los derechos de las víctimas y del Estado como nación, al plantearse un marco de pleno cumplimiento a partir de un incentivo que impide situaciones como los crímenes de lesa humanidad.

La misma premisa actúa para el resto de corporaciones públicas como el congreso de la República, llamado a aprobar por mayorías los procesos de negociación propuestos por el ejecutivo, lo cual blinda aún más de legitimidad estos procesos y garantiza de manera íntegra los procesos de paz.

V. CONSIDERACIONES DEL PONENTE

La presente iniciativa de reforma constitucional tiene dos objetivos principales enfocados en los procesos que ha adelantado Colombia en materia de acuerdos de paz con Grupos Armados Organizados

y que hoy recaen exclusivamente en el Presidente de la República y quienes el delegue. Son estos:

1. Evitar que se realicen acuerdos de paz con Grupos que durante su desarrollo como tal hayan incurrido en delitos cuya gravedad es tal que se hace inviable tenerlos como contraparte en una negociación o porque hayan incurrido en faltas graves en el Derecho Internacional Humanitario.

2. Permitir la colaboración armónica y, el sistema de frenos y contrapesos dentro de los procesos de paz. Así las cosas, que el legislativo, como órgano máximo de representación popular tenga la facultad de autorizar los diálogos de paz que quiera iniciar el Presidente de la República una vez se haya surtido la fase exploratoria y que, la Rama Judicial también tenga facultad de frenar dicho proceso si se tratase de una negociación con un grupo que ha cometido los delitos que hacen prohibitiva la negociación.

De esta manera se integran las tres ramas del poder público en un tema tan delicado y neurálgico como son los acuerdos de paz, en los que históricamente en Colombia se han surtido en cabeza de una sola persona, permitir la deliberación democrática que, además, concede la constitución cuando se trata, por ejemplo, de la declaración de guerra exterior.

Por otro lado, están los límites racionales a las negociaciones, pues Colombia ha optado por caer en las negociaciones a toda costa sin consideraciones sobre la contra parte y su historial delictivo, pues permite que se gesten nuevos tipos de violencia que al final no tienen ninguna capacidad de disuasión, pues se permite todo, en todo tiempo. Es así, que este proyecto fija límites racionales en cuanto a quienes deben ser excluidos de negociaciones ya que estos delitos están por fuera de lo que permite el Derecho Internacional Humanitario o no tienen ningún tipo de relación con la insurgencia que los enmarca dentro del delito político. Los delitos cuya comisión dejaría excluido de cualquier acuerdo de paz son:

- Homicidio contra persona protegida por el Derecho Internacional Humanitario. Categoría definida por el Convenio de Ginebra de 1949 relativo a la Protección debida a las personas civiles en tiempos de guerra.
- Secuestro.
- Tráfico, Fabricación o Porte de Estupefacientes.
- Extorsión.
- Delitos que atenten contra la libertad, integridad y formación sexual.
- Cualquier delito que tenga por víctima a un niño, niña o adolescente.

El Proyecto de Reforma Constitucional aquí propuesto responde a una necesidad imperiosa del Estado colombiano: **garantizar que cualquier proceso de diálogo o negociación con organizaciones armadas ilegales se adelante bajo parámetros mínimos de legitimidad democrática,**

protección efectiva de los derechos fundamentales y respeto irrestricto por las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario.

En primer lugar, la iniciativa se sustenta en los **principios fundacionales del Estado social y democrático de derecho** (artículos 1° y 2° de la Constitución), que imponen a las autoridades la obligación de asegurar la dignidad humana, la prevalencia del interés general, la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Esta reforma materializa dichos principios al establecer límites constitucionales claros para evitar que el Estado se vea compelido a entablar negociaciones con organizaciones que continúan o han vulnerado gravemente los derechos de la población civil.

En segundo lugar, el proyecto encuentra soporte en el **marco constitucional que regula la paz y la competencia del Estado en la materia**, particularmente en el artículo 150 numeral 17, que **prohíbe otorgar amnistías o indultos por delitos atroces como el secuestro y el narcotráfico**, y que ha sido interpretado por la jurisprudencia constitucional como una garantía estructural de los derechos de las víctimas y de la sociedad. La reforma propuesta profundiza este marco al exigir que solo puedan abrirse diálogos con organizaciones que demuestren un cese verificable de conductas que el ordenamiento constitucional ya ha excluido como aceptables dentro de procesos de transición.

Asimismo, los fundamentos expuestos se apoyan de manera coherente en las leyes que conforman el **andamiaje jurídico de justicia transicional y atención a víctimas** (Ley 975 de 2005 y Ley 1448 de 2011), las cuales obligan al Estado a asegurar **verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición**. Negociar con actores que persisten o han cometido en crímenes de lesa humanidad, violaciones graves al DIH o atentados sistemáticos contra la población es incompatible con tales obligaciones.

En materia internacional, el proyecto se alinea plenamente con los **Cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y el Protocolo Adicional II de 1977**, instrumentos que imponen al Estado el deber de garantizar la protección de la población civil en conflictos armados y de evitar cualquier actuación que permita consolidar situaciones de vulneración sistemática de derechos fundamentales. Aunque el DIH no regula la negociación política, sí fija **obligaciones mínimas de humanidad** que justifican constitucionalmente que el Estado limite el inicio de diálogos a actores que demuestren un compromiso verificable con el respeto de estas normas. Este enfoque protege la responsabilidad internacional del Estado y preserva la legitimidad institucional de los procesos de paz.

Finalmente, desde la perspectiva jurisprudencial, decisiones como la Sentencia C-836 de 2001 han reiterado que la igualdad, la dignidad y la protección efectiva de los derechos son parámetros

obligatorios para el ejercicio del poder público y para la configuración normativa. Este proyecto responde directamente a ese mandato, al exigir que los procesos de negociación se desarrollen en condiciones de mínima igualdad jurídica respecto a la población civil y a las víctimas, evitando que grupos que continúan delinquiendo puedan obtener beneficios o reconocimiento político que afecten el orden constitucional.

En conjunto, los fundamentos constitucionales, legales, humanitarios e internacionales analizados demuestran que la reforma no solo es **jurídicamente viable**, sino **necesaria** para fortalecer la legitimidad del Estado, proteger a las víctimas, prevenir la repetición de graves crímenes y asegurar que los eventuales procesos de diálogo se desarrollen bajo estándares mínimos de respeto por la dignidad humana y el orden constitucional.

VI. IMPACTO FISCAL

El artículo 7º de la Ley 819 de 2003¹ señala que uno de los requisitos propio del trámite legislativo es que las iniciativas que comporten una orden de gasto o que concedan un beneficio tributario contengan un análisis el impacto fiscal de las normas propuestas y de su compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo².

Ese requisito formal busca velar por la sostenibilidad de las finanzas públicas y garantizar la estabilidad macroeconómica. Además, opera como un mecanismo de transparencia para asegurar la implementación y aplicación efectiva de las leyes³. La Corte Constitucional en su jurisprudencia ha fijado ciertas reglas para identificar las normas que conceden beneficios tributarios y las que ordenan un gasto. Ello, para poder determinar cuándo se hace exigible el requisito contenido en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003.

En consecuencia, la alta Corte ha indicado que una norma otorga un beneficio tributario cuando pone en posición de privilegio o propone un trato preferencial para una persona o una actividad sujeta a tributar respecto de otras. Ello, en relación con una obligación preeexistente⁴. Ese tipo de disposiciones requiere el referido análisis de impacto fiscal toda vez que su implementación conlleva la reducción de los ingresos tributarios que obtiene la nación⁵.

Por otro lado, en el entendimiento de la Corte Constitucional, las normas que ordenan gasto son aquellas que establecen con claridad un mandato

imperativo de gasto que además sea un título jurídico suficiente y obligatorio para incluir una nueva partida presupuestal en la ley de presupuesto. Dentro de ese abanico de normas están las que ordenan un incremento en la remuneración de algunos servidores⁶, aquellas que crean cargos, dependencias o entidades⁷, o las que necesariamente derivan en un aumento de una partida presupuestal⁸.

En la jurisprudencia constitucional se ha advertido que existen otras normas que pueden conllevar impactos fiscales, pero que no requieren el cumplimiento del requisito formal previsto en la Ley 819 de 2003 para su aprobación. Entre ellas figuran las disposiciones que (i) únicamente autorizan un gasto que puede ser o no incluido en el presupuesto conforme la voluntad del Gobierno nacional, (ii) no determinan con claridad si ordenan o autorizan un gasto porque dejan margen para que el Gobierno defina la manera de ejecutar la disposición, (iii) simplemente habilitan la realización de arreglos presupuestales sin ordenar que se deba incurrir en un nuevo gasto o no fijan el responsable de cumplir la orden⁹, (iv) únicamente confieren competencias¹⁰ o (v) reproducen órdenes de gasto contenidas en normas anteriores que no pueden ser contrastadas por la Corte¹¹. Tampoco ordenan gasto (vi) las normas que requieren de un desarrollo normativo posterior para su implementación¹².

Con todo, la Corte ha empleado dos criterios para determinar si una norma es ordenadora de gasto. En primer lugar, el sentido literal de la norma (criterio gramatical) y en segundo lugar a reglado que se debe observar la finalidad de la norma y su relación con

⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-075 de 2022.

⁷ Corte Constitucional, Sentencias C-134 de 2023, C-955 de 2007. Salvo cuando señalan que la financiación de esos costos debe darse con arreglo a los ajustes presupuestales que realice el ejecutivo. Al respecto ver la sentencia C-1011 de 2008.

⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-856 de 2006.

⁹ Al respecto se debe destacar la Sentencia C-282 de 2021 en la que la Corte concluyó tras estudiar la constitucionalidad de un proyecto de ley estatutaria sobre una política pública de educación financiera, que una disposición tendiente a ordenar la publicación y revisión de material pedagógico por parte del Gobierno no constituyía una orden de gasto porque una interpretación posible de la norma indicaba que el Gobierno nacional podría cumplirla con recursos previamente previstos en apropaciones presupuestales previas. A su vez, en la Sentencia C-765 de 2012 la Corte señaló que una norma que asignaba deberes, competencias y responsabilidades a varias entidades del Estado para garantizar las políticas en favor de las personas con discapacidad no debía cumplir el requisito de impacto fiscal porque, aunque las normas propuestas requerían gastos, se trataba del reconocimiento de competencias administrativas que no implicaban nuevas erogaciones presupuestales.

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-134 de 2023.

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia C-134 de 2023.

¹² Corte Constitucional, Sentencia C-134 de 2023, que al respecto reitera las Sentencias C-085 de 2022 y C-395 de 2021.

¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

² Corte Constitucional, Sentencias C-134 de 2023, C-170 de 2021, C-133 de 2022.

³ Corte Constitucional, Sentencias C-502 de 2007, C-315 de 2008, C-373 de 2009, C-124 de 2022, C-133 de 2022, C-175 de 2023, entre otras.

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-134 de 2023 que al respecto reitera la Sentencia C-520 de 2019. También se puede ver la Sentencia C-175 de 2023.

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-170 de 2021.

otras y se debe revisar su posibilidad de concreción y ejecutabilidad (criterio funcional)¹³.

VII. CONFLICTO DE INTERÉS

El artículo 291 de la Ley 5^a de 1992 -Reglamento Interno del Congreso, modificado por el artículo 3^o de la Ley 2003 de 2019, establece que: “el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros Congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”. A su turno, el artículo 286 de la norma en comento, modificado por el artículo 1^o de la Ley 2003 de 2019, define el conflicto de interés como la “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”.

VIII PROPOSICIÓN

En virtud de lo expuesto, se presenta **PONENCIA POSITIVA, sin modificaciones y se solicita de la manera más respetuosa a la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes del Congreso de la República, dar primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 185 de 2025 Cámara, por medio del cual se modifica las normas para adelantar negociaciones de paz con Grupos Armados Organizados, de acuerdo con el texto propuesto.**



**MIGUEL ABRAHAM POLO POLO
REPRESENTANTE A LA CÁMARA**

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 185 DE 2025

por medio del cual se modifica las normas para adelantar negociaciones de paz con Grupos Armados Organizados.

**El Congreso de Colombia
DECRETA:**

Artículo 1^o. Modifíquese el artículo 146 de la Constitución Política el cual quedará así:

ARTÍCULO 146. En el Congreso pleno, en las Cámaras y en sus comisiones permanentes, las decisiones se tomarán por la mayoría de los votos de los asistentes, salvo que la Constitución exija expresamente una mayoría especial.

La facultad de aprobar el inicio oficial de negociaciones que busquen convenir un tratado o acuerdo de paz con Grupos Armados Organizados por iniciativa del Presidente de la República, se requerirá mayoría absoluta del Congreso pleno que votará una vez se radique la solicitud por el Presidente de la República.

La votación que aprobase negociar con Grupos Armados Organizados que han cometido los delitos de homicidio contra persona protegida por el Derecho Internacional Humanitario, Secuestro; Tráfico, Fabricación o Porte de Estupefacientes, Extorsión, delitos que atenten contra la libertad, integridad y formación sexual, o cualquier delito que tenga por víctima a un niño, niña o adolescente será inconstitucional y susceptible de ser demandada ante la Corte Constitucional.

Artículo 2^o. Modifíquese numeral 6 del artículo 189 de la Constitución Política el cual quedará así:

ARTÍCULO 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

6. Proveer a la seguridad exterior de la República, defendiendo la independencia y la honra de la Nación y la inviolabilidad del territorio; declarar la guerra con permiso del Senado, o hacerla sin tal autorización para repeler una agresión extranjera; y convenir y ratificar los tratados de paz, de todo lo cual dará cuenta inmediata al Congreso.

Cuando se trate de procesos que busquen un convenir un tratado o acuerdo de paz con Grupos Armados Organizados deberá contar, previo a la instalación oficial de las conversaciones con la mayoría de los votos del Congreso Pleno.

Se prohíbe convenir o ratificar acuerdos de paz con Grupos Armados Organizados que hayan cometido los delitos de homicidio contra persona protegida por el Derecho Internacional Humanitario, Secuestro; Tráfico, Fabricación o Porte de Estupefacientes, Extorsión, delitos que atenten contra la libertad, integridad y formación sexual, o cualquier delito que tenga por víctima a un niño, niña o adolescente, inclusive el reclutamiento.

Artículo 3^o. Adíjíquese un numeral 13 al artículo 241 de la Constitución Política el cual quedará así:

ARTÍCULO 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

13. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra la autorización del Congreso Pleno al Presidente de la República para inicial oficialmente negociaciones que pretendan convenir un tratado o acuerdo de paz con Grupos Armados Organizados solo por el cargo que compruebe que dicho grupo ha incurrido en los delitos de homicidio contra persona protegida por el Derecho Internacional Humanitario, Secuestro; Tráfico, Fabricación o Porte de Estupefacientes, Extorsión, delitos que atenten contra la libertad, integridad y formación sexual, o cualquier delito que tenga por víctima a un niño, niña o adolescente.

Artículo 4º. La presente reforma rige a partir de su publicación.

De los honorables Congresistas,



MIGUEL ABRAHAM POLO POLO
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

* * *

**INFORME DE PONENCIA NEGATIVA
PARA PRIMER DEBATE EN LA
COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DE LA CÁMARA DE
REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE
LEY ESTATUTARIA NÚMERO 301 DE 2025
CÁMARA**

*por el cual se establece la participación paritaria
en la conformación de listas a corporaciones de
elección popular.*

Bogotá, D. C., diciembre de 2025

CIUDAD

Honorable Representante

GABRIEL BECERRA YÁÑEZ

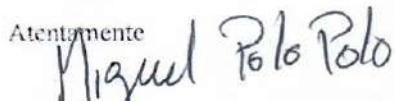
Presidente Comisión Primera Constitucional
Permanente

Cámara de Representantes

**Asunto. Informe de ponencia negativa
para primer debate en la Comisión Primera
Constitucional Permanente de la Cámara de
Representantes del Proyecto de Ley Estatutaria
número 301 de 2025 Cámara, por el cual
se establece la participación paritaria en la
conformación de listas a corporaciones de elección
popular.**

Honorable Presidente,

En cumplimiento del encargo hecho por la honorable Mesa Directiva de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5^a de 1992, nos permitimos rendir informe de ponencia negativa para primer debate en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes del Proyecto de Ley Estatutaria número 301 de 2025 Cámara, *por el cual se establece la participación paritaria en la conformación de listas a corporaciones de elección popular.*



MIGUEL ABRAHAM POLO POLO
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

**INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA
PRIMER DEBATE**

**PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA
NÚMERO 301 DE 2025 CÁMARA,**

*por el cual se establece la participación paritaria
en la conformación de listas a corporaciones de
elección popular.*

I. TRÁMITE LEGISLATIVO

1. El Proyecto de Ley Estatutaria número 301 de 2025 Cámara fue radicado el día 3 de septiembre de 2025 por los Congresistas honorable Representante *Catherine Juvinao Clavijo*, honorable Representante *Carolina Giraldo Botero*, honorable Representante *Delcy Esperanza Isaza Buenaventura*, honorable Representante *Karyme Adrana Cotes Martínez*, honorable Representante *Marelen Castillo Torres*, honorable Representante *Julia Miranda Londoño*, honorable Representante *Jennifer Dalley Pedraza Sandoval*, honorable Representante *María del Mar Pizarro García*, honorable Representante *Etna Tamara Argote Calderón*, honorable Representante *Leider Alexandra Vásquez Ochoa*, honorable Representante *Mónica Karina Bocanegra Pantoja*, honorable Representante *Ingrid Johana Aguirre Juvinao*, honorable Representante *Luvi Katherine Miranda Peña*, honorable Representante *María Fernanda Carrascal Rojas*, honorable Representante *Jorge Andrés Cancimance López*, honorable Representante *Sandra Bibiana Aristizábal Saleg*, honorable Senadora *Sandra Ramírez Lobo Silva*, honorable Representante *Olga Lucía Velásquez Nieto*, honorable Senadora *María José Pizarro Rodríguez*, honorable Representante *Ángela María Vergara González*, honorable Representante *Leyla Marleny Rincón Trujillo*, honorable Representante *Yenica Sugein Acosta Infante*, honorable Representante *Ermes Evelio Pete Vivas*, honorable Representante *Ana Rogelia Monsalve Álvarez*, honorable Senador *Ana María Castañeda Gómez*, honorable Representante *Lina María Garrido Martín*, honorable Representante *Flora Perdomo Andrade*, honorable Representante *Martha Lisbeth Alfoso Jurado*, honorable Senadora *Angélica Lisbeth Lozano Correa*, honorable Representante *Elizabeth Jay-Pang Díaz*, honorable Representante *Susana Gómez Castaño*, honorable Representante *Luz Ayda Pastrana Loaiza*, honorable Representante *Saray Elena Robayo Bechara*, honorable Representante *Erika Tatiana Sánchez Pinto*, honorable Representante *Mary Anne Andrea Perdomo*, honorable Senador *Imelda Daza Cotes*, honorable Senador *Jael Quiroga Carrillo*, honorable Representante *Olga Beatriz González Correa*, honorable Senadora *Norma Hurtado Sánchez*, honorable Representante *Alejandro García Ríos*, honorable Senadora *Martha Isabel Peralta Epieyú*, honorable Representante *Gilma Díaz Arias*, honorable Senadora *Yuli Esmeralda Hernández Silva* y honorable Senadora *Andrea Padilla Villaraga*.

2. El texto radicado del proyecto de ley estatutaria fue publicado en la **Gaceta del Congreso** número 1655 de 2025.

3. El 18 de septiembre de 2025, la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes designó los siguientes ponentes: *Catherine Juvinao Clavijo* (coordinadora ponente), *Delcy Esperanza Isaza Buenaventura* (coordinadora ponente), *Karyme Adrana Cotes Martínez*, *Gabriel Becerra Yáñez*, *Adriana Carolina Arbeláez Giraldo*, *Astrid Sánchez Montes de Oca*, *Karen Astrith Manrique Olarte*,

Miguel Abraham Polo Polo, Marelen Castillo Torres y Luis Alberto Albán Urbano.

II. OBJETO

La presente iniciativa legislativa tiene como finalidad establecer una conformación paritaria en la selección de las listas a corporaciones de elección en los procesos electorales que se desarrollen con posterioridad al 2030.

III. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

Durante los últimos años, se han establecido varios proyectos de ley o de acto legislativo encaminados a la conformación de listas paritarias a las corporaciones públicas del país, a saber:

Proyecto de ley	Autores	Síntesis del articulado
Proyecto de Ley Estatutaria número 83 de 2015 Senado	Claudia López, Viviane Morales, Nohora García Burgos, Paloma Valencia, Thania Vega, Nohora Tovar, Nadia Blel, Sofía Gaviria, Doris Vega, Angelica Lozano, Ángela María Robledo, Clara Rojas, Flora Perdomo.	Realiza varias modificaciones a la Ley 1475 de 2011, de la siguiente forma: (i) establece que los estatutos de los partidos deben garantizar que sus órganos colegiados de dirección deban estar conformados por un 30% de un género en el 2018, un 40% desde 2022 y un 50% en 2026; (ii) se establece un mecanismo para la paridad en la financiación estatal de consultas y campañas, siendo en 2018 un 30% para uno de los géneros, un 40% desde 2022 y un 50% en 2026; (iii) establece que en todas las listas para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta no podrán inscribirse dos personas o más del mismo género de manera consecutiva; y, (iv) establece un mecanismo transitorio, para que en 2018 todas las listas para corporaciones de elección popular deban estar conformadas por mínimo un 30% de un género, desde 2022 un 40% y desde 2026 en el 50%.
Proyecto de Ley Estatutaria número 409 de 2020 Cámara, 234 de 2020 Senado	Registrador Nacional del Estado Civil - Alexander Vega Rocha, Ministra del Interior - Alicia Arango Olmos y Presidente del Consejo Nacional Electoral - Hernán Penagos Giraldo	En la Ley del Código Electoral del año 2020, que fue declarada inexistente por la Corte Constitucional, se estableció que en las listas donde se elijan 5 o más curules, incluyendo aquellas relativas a la elección de directivos, cuando las agrupaciones políticas opten por este mecanismo de elección, deben conformarse por el 50% de mujeres, sobre el número de candidatos inscritos a la corporación que se pretenda postular. Para las listas de menos de 5 curules, se les aplicará el 30% para la conformación de la cuota de género. Con ello, se establece como causal de revocatoria de inscripción de la lista, no cumplir con la cuota de género.
Proyecto de Ley Estatutaria número 349 de 2022 Cámara, 93 de 2022 Senado (Ley 2424 de 2024).	Angélica Lisbeth Lozano Correa, Edwing Fabián Díaz Plata, Ana Carolina Espitia Jerez, Iván Leonidas Name Vásquez, Nadya Georgette Blel Scaff, Catherine Juvinao Clavijo, Duvalier Sánchez Arango, Jennifer Dalley Pedraza Sandoval, Carolina Giraldo Botero, Juan Diego Muñoz Cabrera, Daniel Carvalho Mejía, Elkin Rodolfo Ospina Ospina, Jaime Raúl Salamanca Torres, Santiago Osorio Marín, Alejandro García Ríos, Cristian Danilo Avendaño Fino y Juan Sebastián Gómez González.	El proyecto contemplaba, hasta el cuarto debate en el cual fue eliminada dicha provisión, que las listas a corporaciones públicas fueran 50% conformadas por uno de los géneros. Además, en el caso de listas impares, estas serán conformadas atendiendo a una discriminación positiva en favor de la mujer. No obstante, se avanzó en reconocer que desde el año 2026 aquellas listas con menos de 5 candidatos, deben estar compuestos por al menos una mujer.

Proyecto de ley	Autores	Síntesis del articulado
Proyecto de Ley Estatutaria número 170 de 2022 Senado	Ana María Castañeda Gómez, David Luna Sánchez, Antonio Zabaraín Guevara, Edgar Díaz Contreras, Dídier Lobo Chinchilla, José Luis Pérez Oyuela, Carlos Mario Farelo Daza, Jorge Benedetti Martelo, Carlos Abraham Jiménez López, Arturo Char Chaljub, Carlos Fernando Motoa, Sandra Ramírez, Carolina Arbeláez, Betsy Pérez Arango y Lina María Garrido.	Realiza varias modificaciones a la Ley 1475 de 2011, con la finalidad de establecer que: (i) los órganos de dirección y control de las colectividades, deben garantizar la presencia de mínimo el 50% de mujeres; (ii) dentro de los estatutos de los partidos políticos debe garantizarse el principio de paridad; (iii) debe garantizarse la paridad en la inscripción de las listas, caso en contrario se entendería como sanción al partido; (iv) establece la distribución de porcentajes de recursos de financiación estatal para centros de pensamiento crítico, cursos de formación y capacitación político-electoral, inclusión de jóvenes, mujeres y minorías étnicas; (v) establece la conformación paritaria de todas las listas a corporaciones públicas, señalando que en los casos de listas impares la diferencia entre el total de hombres y mujeres no podrá ser superior a uno; y, (vi) en los casos de faltas absolutas de gobernadores, alcaldes, Presidente o Gobernador, se debe dar una lista por el partido que debe estar confirmado mínimo por una mujer.
Proyecto de Ley número 111 de 2022 Senado, 418 de 2023 Cámara	Roy Leonardo Barreras Montealegre, Gustavo Bolívar Moreno, Isabel Cristina Zuleta López, David Ricardo Racero Mayorca, Eduard Giovanny Sarmiento Hidalgo, John Jairo González Agudelo, Jorge Hernán Bastidas Rosero, Pedro José Suárez Vacca, Carlos Adolfo Ardila Espinosa, Luz María Múnera Medina, Andrés David Calle Aguas, Dolcey Óscar Torres Romero, Alvaro Henry Monedero Rivera Ministro del Interior - Alfonso Prada Gil, Presidente del Consejo Nacional Electoral - César Augusto Abreo, Magistrado del Consejo Nacional Electoral - Hernán Penagos Giraldo, Magistrada del Consejo Nacional Electoral - Doris Ruth Méndez	En el Senado de la República, fue aprobado el artículo número 77 en el cual se estableció que en las listas donde se elijan 5 o más curules, incluyendo aquellas relativas a la elección de directivos, cuando las agrupaciones políticas opten por este mecanismo de elección, deben conformarse por el 50% de mujeres, sobre el número de candidatos inscritos a la corporación que se pretenda postular. Para las listas de menos de 5 curules, se les aplicará el 30% para la conformación de la cuota de género. Con ello, se establece como causal de revocatoria de inscripción de la lista, no cumplir con la cuota de género. A pesar de lo anterior, dicha disposición fue eliminada en la Cámara de Representantes.
Proyecto de Ley Estatutaria número 201 de 2024 Senado.	Presidenta del Consejo Nacional Electoral, doctora Maritza Martínez Aristizábal, Efraín Cepeda Sarabia, Norma Hurtado Sánchez, Soledad Tamayo Tamayo, Nadia Blel Scaff, honorable Senadora Liliana Bitar Castilla y Lorena Ríos Cuéllar.	Establece que en las listas a corporaciones de elección popular o las que se sometan a consultas, incluyendo aquellas relativas a la elección de directivos, deben conformarse por un mínimo del 50% de mujeres sobre el número de candidatos inscritos a la corporación que se pretenda postular. Además, se señala que será causal de revocatoria de inscripción las listas que no cumplan con la cuota de género.
Proyecto de Acto Legislativo número 05 de 2024 Senado	Julián Gallo Cubillos, Sandra Ramírez Lobo Silva, Imelda Daza Cotes, Pablo Catatumbo Torres Victoria, Carlos Alberto Benavides Mora, Aída Yolanda Avella Esquivel, Aída Marina Quilcué Vivas, Ómar de Jesús Restrepo Correa, honorable Representante Luis Alberto Albán Urbano, Jairo Reinaldo Cala Suárez, Carlos Alberto Carreño Marín, Germán José Gómez López, Pedro Baracutao García Ospina.	Establece que las directivas de las organizaciones políticas deben estar integradas por 50% de mujeres, teniendo un año para acogerse a esta disposición. Adicionalmente, las listas de candidatos para cargos o corporaciones públicas de elección popular del nivel nacional y territorial deberán estar conformadas como mínimo en un 50% por mujeres.

Proyecto de ley	Autores	Síntesis del articulado
Proyecto de Acto Legislativo número 06 de 2024 Senado	María José Pizarro Rodríguez, Clara López Obregón, Iván Cepeda Castro, Jael Quiroga Carrillo, Carlos Alberto Benavides Mora, Isabel Zuleta López, Inti Raúl Asprilla Reyes, Carolina Espitia Jerez, Ariel Ávila Martínez, Martha Peralta Epieyú, Sor Berenice Bedoya Pérez, Sonia Bernal Sánchez, Aida Marina Quilcué Vivas, Esmeralda Hernández Silva, Pedro Hernando Flórez Porras, Ferney Silva Idrobo, Aída Avella Esquivel, honorable Representante Susana Gómez Castaño, Karmen Ramírez Boscan, Erick Velasco Burbano, Andrés Cancimance López, Alexandra Vásquez Ochoa, Martha Alfonso Jurado, Olga Lucía Velásquez, Mary Anne Perdomo Gutiérrez, Pedro Suárez Vacca, David Alejandro Toro Ramírez, María del Mar Pizarro, Jorge Bastidas Rosero, Etna Tamara Argote Calderón, Norman Bañol Álvarez, Heráclito Landínez, Gildardo Silva Molina, Gabriel Becerra Yáñez, Cristóbal Caicedo Angulo, Elizabeth Jay-Pang Díaz, Dorina Hernández Palomino, Gloria Arizabaleta Corral, Ermes Pete Vivas, Flora Perdomo Andrade, María Fernanda Carrascal, Karina Bocanegra Pantoja, Jennifer Pedraza Sandoval, Daniel Carvalho Mejía, Juan Camilo Londoño Barrera, Catherine Juvinao, Katherine Miranda, Duvalier Sánchez Arango, Alirio Uribe Muñoz, Santiago Osorio Marín, Alejandro García Ríos, David Racero Mayorca, Eduard Sarmiento Hidalgo, Jaime Salamanca Torres, Julio Estrada Cordero, Leyla Rincón Trujillo.	Establece la elección paritaria de hombres y mujeres en procesos electorales del país.
Proyecto de Acto Legislativo número 336 de 2024 Cámara, 19 de 2024 Senado	Ministro del Interior, Juan Fernando Cristo Bustos.	Se establecía como medida la conformación de listas cerradas y bloqueadas, con mecanismos de paridad y alternancia. Además, en las elecciones primarias se contabilizarán de manera independiente las votaciones entre hombres y mujeres.

IV. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de ley pretende poner a consideración ante la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes del Congreso de la República la modificación del artículo 28 de la Ley 1475 de 2011, el cual trata de la inscripción de candidatos. Contemplando dos (2) artículos incluido su vigencia, detallados de la siguiente manera:

Artículo 1º. Modifíquese el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011, al cual se le modifica el porcentaje de conformación de las listas a elección popular, pasando de 30% al 50%, agregando la alternancia y secuencial.

En el mismo sentido, en el caso de listas impares, estas serán conformadas atendiendo a una discriminación positiva en favor de la mujer.

Artículo 2º. Vigencia. La presente ley rige a partir de su sanción.

V. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I. CONSTITUCIONALES

1. 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.

El Ordenamiento Jurídico colombiano, en su constitución, reconoce tanto la existencia de la arista formal de la igualdad, así como de su arista real o material. La primera, entendida como la cualidad de que todos tengamos las mismas oportunidades o visiones por la ley sin entender de distinción alguna y; la segunda, comprendida como el hecho de que se hagan acciones positivas en favor de aquellos grupos vulnerados o discriminados en favor de que tengan las mismas oportunidades que los que no se encuentran bajo dicho contexto.

Este principio constitucional se ve vulnerado por el excesivo umbral propuesto en el proyecto, que desatiende al 30% hoy vigente en la normatividad colombiana y comprende una serie de factores fácticos, jurídicos, cualitativos y cuantitativos que justifican dicho umbral.

El Estado colombiano ha reconocido, mediante su jurisprudencia, que la medida adoptada por la ley de cuotas y por la posterior reforma a la ley de bancadas, enmarcadas por el umbral del 30% asegurado para la participación de la mujer, es idónea y proporcional, ya que dicho umbral no afecta de ninguna manera la autonomía parlamentaria, pero tampoco ello implica una discriminación positiva infundada.

La visión propuesta para el 50% en el caso de las listas que aspiren a más de 5 curules, y la discriminación positiva en aquellas que propenden por aspirar a una sola, ambas contenidas en el articulado, rompen con este principio y desconocen a todas vistas el análisis de proporcionalidad realizado en diversas oportunidades para la garantía de este pretexto constitucional.

Cualesquiera que sean las finalidades de este proyecto, termina por partir de un argumento sofista, toda vez que desconoce el reconocimiento realizado por el alto tribunal a un umbral reconocido y justificado, partiendo así de una proposición populista que rompe con el riguroso análisis realizado.

2. 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 este subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada.

El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia.

La Carta Magna ha reconocido la igualdad entre el hombre y la mujer, partiendo del hecho de que deben tener las mismas oportunidades o participación política. Esta premisa bajo ningún paradigma o argumento se logra solventar con la imposición propuesta por el proyecto de ley, basada

como se mencionó en una premisa ampliamente populista e insolventada.

3. Artículo 107

Se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse.

En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica. Los partidos, movimientos políticos o la Organización Electoral deberán llevar el registro de los militantes y afiliados de cada partido o movimiento político; los cuales sólo podrán renunciar seis (6) meses después de afiliarse al partido o movimiento político.

*Los partidos políticos, movimientos (sic) políticos y grupos significativos de ciudadanos deberán organizarse democráticamente y tendrán como principios rectores la transparencia, la objetividad, la moralidad, la **equidad y la paridad de género**, siendo su deber de presentar y divulgar sus ideas y programas políticos.*

Para la toma de sus decisiones o la escogencia de sus candidatos propios o por coalición, deberán celebrar consultas populares o internas o interpartidistas, con la participación exclusiva de sus afiliados y militantes de cada partido político o movimiento ciudadano respectivamente; que podrán coincidir o no con las elecciones a Corporaciones Públicas o cualquier otro mecanismo de democratización interna, incluido el consenso, de acuerdo con lo previsto en sus estatutos y en la ley.

En el caso de las consultas populares se aplicarán las normas sobre financiación y publicidad de campañas y acceso a los medios de comunicación del Estado, que rigen para las elecciones ordinarias.

Quien participe en las consultas de un partido o movimiento político o en consultas interpartidistas, deberá acreditar una militancia mínima de seis (6) meses en la correspondiente organización política y no podrá inscribirse o participar por otro partido político, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos, en el mismo proceso electoral. El resultado de las consultas será obligatorio para todos los candidatos, partidos y movimientos participantes.

Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos deberán propiciar procesos de democratización interna y el fortalecimiento del régimen de bancadas, previendo mecanismos para elegir sus directivas y candidaturas por medios democráticos, que garanticen la participación, respetando la paridad de género, así como la inclusión de personas con discapacidad, los cuales serán garantizados, de acuerdo con sus estatutos y plataforma programática.

Los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos deberán responder por toda violación o contravención a las normas que rigen su organización, democratización,

funcionamiento o financiación, así como también por avalar candidatos elegidos en cargos o Corporaciones Públicas de elección popular, quienes hayan sido o fueren condenados por hechos cometidos antes o durante el ejercicio del cargo al cual se avaló mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior, por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico, delitos contra los mecanismos de participación democrática, de lesa humanidad o delitos en contra de la administración pública.

Los partidos o movimientos políticos también responderán por avalar a candidatos no elegidos para cargos o Corporaciones Públicas de elección popular, si estos hubieran sido o fueren condenados durante el periodo del cargo público al cual se candidatizó, mediante sentencia ejecutoriada en Colombia o en el exterior por delitos relacionados con la vinculación a grupos armados ilegales y actividades del narcotráfico, cometidos con anterioridad a la expedición del aval correspondiente.

Las sanciones podrán consistir en multas, devolución de los recursos públicos percibidos mediante el sistema de reposición de votos, hasta la cancelación de la personería jurídica. Cuando se trate de estas condenas a quienes fueron electos para cargos uninominales, el partido o movimiento que avaló al condenado, no podrá presentar candidatos para las siguientes elecciones en esa Circunscripción. Si faltan menos de 18 meses para las siguientes elecciones, no podrán presentar terna, caso en el cual, el nominador podrá libremente designar el reemplazo.

Los directivos de los partidos o movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos a quienes se demuestre que no han procedido con el debido cuidado y diligencia en el ejercicio de los derechos y obligaciones que les confiere Personería Jurídica, también estarán sujetos a las sanciones que determine la ley.

También se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos.

Quien siendo miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección, por un partido distinto, deberá renunciar a la curul y al partido o movimiento político al menos 1 año antes del primer día de inscripciones. En este caso la curul será ocupada por el candidato que siga en el orden de la elección del partido o movimiento político al cual pertenecía el miembro de la corporación pública, salvo que la renuncia provenga del corporado que resultó elegido en razón del estatuto de la oposición, caso en el cual deberá asumir el que tenga mejor derecho.

Los derechos políticos atienden a otra gran desavenencia desatendida por la propuesta realizada por el proyecto de ley, partiendo desde toda vista, de visiones peligrosas y poco infundadas.

La arista de la violación de los derechos políticos, van desde el condicionamiento del electorado, hasta la conformación autonómica de listas por parte de los partidos políticos, la cual ya ha sido analizada previamente por el juicio de proporcionalidad e idoneidad de la honorable Corte Constitucional.

Aunque ambas costas se encuentran conectadas, **la primera parte desde la realidad de que un umbral superior al 30% afecta a todas luces la veracidad de las listas para elecciones corporativas del Estado, ya que el género termina por convertirse un factor obligatorio y no un elemento técnico o meritocrático, como es el deber ser de un prospecto a ser elegido.** La segunda, respaldada por la Corte, ha sido analizada desde la perspectiva de que al realizarse la modificación del artículo 108 de la constitución, se permitió adentrar al legislativo en la conformación de estas listas por parte de los partidos, estableciendo un 30% como un umbral que entendía a las necesidades de la mujer, tanto en el diario como en su contexto histórico. Aumentarlo es una medida inaplicable en la realidad.

Debe partirse de que no se desconoce el contexto de discriminación histórico de la mujer, pero hoy la realidad es completamente diferente. La lucha por la paridad no puede estar basada en la obligatoriedad de pertenecer a un género u otro para tener más o, menos posibilidades para optar a un cargo de elección popular.

II. TRATADOS INTERNACIONALES RATIFICADOS POR COLOMBIA

1. DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

1. Artículo 1º. Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

2. Artículo 2º. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.

3. Artículo 7º. Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.

4. Artículo 21. 1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

La presente iniciativa parte de la línea del desconocimiento de la realidad jurídica actual, respecto de la coherencia entre la arista formal y material de la igualdad; La Declaración Universal de los Derechos Humanos parten de que todos tenemos los mismos derechos sin importar nuestro sexo y diversas cualidades inherentes a la calidad del ser humano, pero en especial, fue vehemente en la participación política, que debe partir de un criterio de igualdad.

Como se ha mencionado, esta igualdad ha sido analizada por la Corte Constitucional velando por la igualdad real y no solo la formal plasmada en el derecho positivo, lo que ha permitido, entre otras cosas, la existencia de la cuota que hoy se encuentra vigente en el ordenamiento jurídico.

Aumentar de manera abrupta y desconociendo la realidad de los precedentes fácticos que dieron origen a cuota inicial, es ni más ni menos, crear condiciones de desigualdad, esto al volver el sexo un carácter obligatorio para optar a cargos públicos, que a su vez rompe con una realidad meritocrática y de debate.

Si los hombres y las mujeres son iguales, el electorado debe estar versado en un debate basado en ideas y propuestas, pero no en una jerarquización de los géneros, que la Corte ha garantizado al declarar exequible y acorde a la Constitución en la cuota del 30% de participación de las mujeres en los cargos de entidades administrativas y de corporaciones públicas.

2. PACTO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

1. Artículo 3º: Los Estados Parte en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto.

2. Artículo 25: Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Partiendo de la misma línea argumentativa propendida en el anterior tratado internacional, El Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos consideró que los Estados miembros debían tomar acciones encaminadas a garantizar una igualdad en sentido amplio para la participación de hombres y mujeres en asuntos políticos.

Bajo esa premisa, y atendiendo a las recomendaciones de las Naciones Unidas, la Corte Constitucional consideró que el umbral del 30% era una medida idónea y fundada, pero aumentarlo es desconocer a todas vistas dicha premisa de los más altos tribunales naciones e internacionales.

III. LEGALES

1. **LEY 581 DE 2000 (Ley de Cuotas).** Esta ley estableció que en todos los órganos de decisión del estado y del ente administrativo, debía haber al menos, un **30% de mujeres** en cabeza de dichos cargos de libre nombramiento y remoción.

2. **LEY 1475 DE 2011** en su artículo 28, conformación de listas. Donde estableció que al menos el **30% de las listas** debían estar conformadas para mujeres con aspiraciones a corporaciones públicas.

Ambas leyes, teniendo en cuenta lo propendido por el proyecto de ley, tendrían un fundamento sofista, pero no un hecho analizado, proporcional y avalado por las altas Cortes.

Como se mostrará en el apartado jurisprudencial, la visión de los pronunciamientos de la Corte sobre el umbral del 30% responde un juicio proporcional, justo y sobre todo, necesario, pero que, de aumentarlo, solo se estaría bajo una falsa consideración, y es el hecho de que el género no debe ser un factor absoluto para optar a cargos públicos, elemento que la Corte resolvió con el umbral inicial, pero que de haberlo requerido como necesario, lo hubiera establecido mediante la legislación negativa -característica de esta Corte- en un umbral superior.

IV. JURISPRUDENCIALES

1. SENTENCIA C-136 de 2024

De un lado, la exigencia permite que la lista sea confeccionada, en cualquier caso, de manera equitativa entre los géneros, sin que ninguno predomine sobre otro, como tampoco incide en la potencial participación de las personas no binarias. De otro lado, no se afecta irrazonablemente la autonomía constitucional de los partidos políticos, puesto que mantiene la posibilidad de que, bajo procedimientos democráticos, configuren las listas a las corporaciones públicas de modo que reflejen sus preferencias y programas.

En primer punto, debe citarse la **Sentencia C-136 de 2024 mencionada y proporcionada por la autoría del proyecto de ley para soportar la iniciativa**, toda vez que, la autoría de la iniciativa

malinterpreta lo expuesto por la Corte en dicha providencia judicial.

El apartado agregado al proyecto responde al juicio de proporcionalidad -realizado por el alto tribunal en sentencias anteriores- al umbral del 30%, determinando que este valor no responde a un perjuicio irrazonable respecto de la autonomía de los partidos políticos para la conformación, entre otras, de las listas para puestos de elección popular.

Sin embargo, se considera malintencionada la premisa de la iniciativa al justificar el 50% del umbral propendido bajo este anexo de la sentencia, ya que sería interpretar de manera muy amplia un juicio de proporcionalidad que se realizó respecto de un valor menor y fundado en el derecho internacional y factores demográficos, entre otros análisis.

De manera clara, se ha evidenciado que un incremento del umbral al 50% no cuenta con un juicio de proporcionalidad y puede configurarse en una clara afectación irremediable en la autonomía de los partidos basado, como se ha mencionado a lo largo de la línea argumentativa, en crear un debate en torno al género de los prospectos a elegidos, pero no de las ideas, ni de la meritocracia.

2. SENTENCIA C-371 de 2000 (analizó la exequibilidad de la ley de cuotas, el 30% de las mujeres para cargos del orden administrativo)

Una herramienta que ha utilizado la Corte para determinar cuándo una diferencia en el trato se ajusta o no a la Constitución es el llamado juicio de proporcionalidad. Mediante éste, el juez constitucional debe, en principio, determinar 1) si se persigue una finalidad válida a la luz de la Constitución, 2) si el trato diferente es “adecuado” para lograr la finalidad perseguida; 3) si el medio utilizado es “necesario”, en el sentido de que no exista uno menos oneroso, en términos de sacrificio de otros principios constitucionales, para alcanzar el fin perseguido, y 4) si el trato diferenciado es “proporcional stricto sensu”, es decir, que no se sacrifiquen valores, principios o derechos (dentro de los cuales se encuentra la igualdad) que tengan un mayor peso que los que se pretende satisfacer mediante dicho trato

(...)

Un primer argumento en contra (del umbral del 30%), es el hecho de que el legislador no estableció una cuota del 50% que, para algunos, correspondería a un porcentaje de participación verdaderamente equitativo. En relación con esta objeción, es preciso señalar que la disposición en comento se refiere a por lo menos un 30%, de manera que no se cierran las puertas para que las mujeres accedan a un porcentaje mayor en el desempeño de esos cargos.

Pero además, el porcentaje que el legislador estableció no es, de manera alguna, gratuito o infundado. Las Naciones Unidas consideran que alcanzado el 30% de participación, se llega a una “masa crítica”, que permite que las mujeres

superen barreras de discriminación y puedan ejercer una influencia apreciable en los ámbitos de decisión del Estado

Partiendo lo mencionado por la autoría del proyecto, con respecto a la presente sentencia, donde la Corte analizó la participación de la mujer en entidades del orden administrativo, debe analizarse en su totalidad el análisis de consideraciones del alto tribunal, donde fue absolutamente crítico en la justificación del umbral del 30% y no de uno superior, toda vez que responde a los análisis técnicos del derecho internacional al garantizar, de manera proporcional, una “masa crítica” que parte de un mínimo del 30%, pero no de ninguna manera puede ser menor, garantizando así unos mínimos de representación que cuentan con toda la garantía de toma de decisiones y realidad práctica.

Aumentarlo al 50%, no solo es infundado e injustificado -esto partiendo del propio análisis de la Corte- sino que se materializa en una discriminación positiva inequitativa en favor del género.

3. SENTENCIA C-490 DE 2011 (Analizó el 30% de las conformaciones para las corporaciones públicas por mujeres)

La medida promueve así el cumplimiento de varios mandatos constitucionales y normas internacionales de derechos humanos que consagran y desarrollan la igualdad entre hombres y mujeres. En efecto, el establecimiento de una cuota del 30% de participación femenina en la conformación de listas de donde se elijan cinco o más curules, desarrolla los mandatos constitucionales contenidos en los artículos 13, 40, 43 y 107 C. P.

(...)

Y finalmente, la medida examinada (conformación del 30% de las listas a corporaciones públicas por mujeres) no incorpora una restricción desproporcionada a la autonomía de los partidos y movimientos políticos. Cabe recordar que con las reformas políticas de 2003 y 2009 se derogó la prohibición contenida en el artículo 108 en el sentido que el legislador no podía, en ningún caso, establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos y movimientos políticos. En consecuencia, la protección constitucional de la autonomía de los partidos, está sujeta a las limitaciones que legítimamente realice el legislador, en particular a aquellas orientadas a proteger los principios a los cuales debe sujetarse la organización y actuación de los partidos, como es la equidad de género.

En este orden de ideas, observa la Corte que el establecimiento de una cuota de participación femenina del 30% para la conformación de algunas de las listas, no afecta los contenidos básicos del principio de autonomía, pues los partidos mantienen un amplio ámbito de discrecionalidad en esa labor, toda vez que, aún dentro de este porcentaje, pueden elegir los ciudadanos y ciudadanas que mejor los representen, la cuota vinculante se limita al 30%.

y está referida únicamente a aquellas listas de las cuales se elijan cinco o más curules. Paralelamente, dicha limitación se encuentra plenamente justificada por las altas posibilidades que entraña de mejorar la participación política de las mujeres, sin que elimine ni reduzca desproporcionadamente la participación masculina, asegurando así una conformación más igualitaria de las listas para las corporaciones públicas de elección popular.

En esta sentencia, se abordaron asuntos que se obviaron en la Sentencia C371 del 2000, como la representación de las mujeres en las listas a corporaciones públicas, esto alegando que no había cosa juzgada y que el legislador si podía meterse en los asuntos propios de los partidos políticos, hecho que en dicha sentencia anteriormente citada, había declarado inexistente en cuanto a las corporaciones públicas diferentes al ente administrativo.

En esta sentencia, la Corte consideró que el umbral del 30% cumplía con los artículos que promueven la igualdad formal y material en materia constitucional y realizó, de manera contundente y reiterativa, otro juicio de proporcionalidad, esta vez enfocada exclusivamente en la representación de la mujer para su elección en corporaciones públicas de elección popular, diferentes a los de la Sentencia C370/2000, donde habló de cargos de libre nombramiento y remoción.

La conclusión, en las consideraciones del alto tribunal, respecto de este apartado, no fue otro más que considerar que el umbral del 30% no se interponía de ninguna manera en la autonomía de los partidos políticos para designar a los ciudadanos que mejor los representaban, sino que a su vez, era una medida idónea, eficaz, proporcional y real para garantizar la participación de la mujer en dichas listas conformadas a discreción de los partidos.

No obstante, el umbral - que en todo caso pudo ser modificado por la Corte Constitucional - atiende a una realidad histórica, esto en palabras de la propia Corte-. Por tanto, se mantuvo, de manera analizada y crítica el 30% tanto para el ámbito administrativo como para las corporaciones públicas, atendiendo entre otras, a una igualdad material y formal.

Como se demostró, desde el punto de vista técnico, un umbral superior al 30% no responde a una realidad contextual, pero es que tampoco se encuentra jurídicamente respaldada, ni el nivel nacional, ni en el internacional.

VI. CONSIDERACIONES DEL PONENTE

En atención a todo lo expuesto en los fundamentos jurídicos, es pertinente presentar ponencia negativa al Proyecto de Ley Estatutaria número 301 de 2025 Cámara, toda vez que la medida del 50% y la alternancia, desconoce el marco normativo vigente en materia de participación política paritaria que ha sido declarado por la Corte Constitucional como idóneo y justo en aras de constituir igualdad formal y real, pero además, mal interpreta la Sentencia C-136 de 2024, en donde se reconoce la posibilidad

que tienen todos los partidos hoy de constituir paritariamente y en alternancia si así lo consideran sus listas partiendo del mínimo del 30%, sin que ninguno predomine sobre el otro, y aclarando y reconociendo también que, este umbral no afecta la autonomía constitucional de los partidos políticos, puesto que mantiene la posibilidad de que, bajo procedimientos democráticos, configuren las listas a las corporaciones públicas de modo que reflejen sus preferencias y programas.

Dicho esto, la presente iniciativa omite de facto la normatividad que hoy ya mantiene un equilibrio entre la participación política de las mujeres y la autonomía de los partidos e igualdad en general de elegir y ser elegido, haciendo del 50% un factor de obligatorio en la participación política.

En este sentido es menester, hacer un contexto de la situación actual; de las elecciones legislativas del periodo 2018, en donde la participación electoral de las mujeres fue de 19,7%, en 2022-2026, se logró la elección de 86 mujeres al Congreso, equivalente al 29,15% del total de curules. Esto representa un incremento de aproximadamente 9 puntos porcentuales frente al periodo anterior, lo que confirma la eficacia del umbral vigente como herramienta para consolidar presencia y liderazgo femenino en el poder legislativo.

En el ámbito territorial, las elecciones regionales de 2023 registraron cerca de 50.059 candidaturas femeninas, lo que corresponde a un 39% del total de postulaciones a cargos de elección popular. De estas, 4.364 mujeres resultaron electas, cifra superior en más de 600 cargos respecto del ciclo electoral 2019. Estos datos reflejan un progreso sostenido que no puede atribuirse únicamente a aumentos formales en porcentajes, sino al fortalecimiento gradual de capacidades políticas, redes organizativas y mecanismos institucionales de participación, tal como se puede evidenciar en la siguiente gráfica:



Máxime de esto en el terreno electoral, cuando se analiza la práctica electoral, en términos de conformación de listas es evidente que el fortalecimiento en participación política de las mujeres, los partidos políticos tienden a cumplir la ley de cuotas de forma burocrática, en otras palabras, más mujeres suman en lista pero no hay más mujeres elegidas, y en efecto esto es resultado de una implementación de ley de cuotas con piso del 30%, con lo anterior sin desacreditar lo importante que es dicha acción afirmativa, pero si con intención de demostrar que subirla a un 50% es desproporcional

y causará más efectos nocivos que positivos a la democracia y participación misma de las mujeres.

En la actualidad, la acción afirmativa del 30% ya ha generado un cambio estructural y demostrable. No se encuentra evidencia que sugiera que este umbral sea insuficiente para continuar avanzando hacia una mayor inclusión política de las mujeres.

En este orden de ideas para, para justificar una restricción mayor como el incremento al 50% obligatorio con alternancia, sería necesario demostrar que la medida vigente es insuficiente y que no existen alternativas menos gravosas para lograr el mismo objetivo. Sin embargo, la evidencia indica que las principales barreras actuales para la participación política de las mujeres no se encuentran en el acceso a la inscripción en listas, sino en factores como:

- Desigualdad en la financiación de campañas.
- Limitaciones asociadas a la distribución diferenciada de los tiempos de cuidado.
- Menor acceso a redes organizativas y estructuras de decisión internas de los partidos.

En este sentido, incrementar la cuota al 50% no incide directamente sobre estas causas estructurales. Por el contrario, la medida podría derivar en efectos contraproducentes como la revocatoria de listas en municipios con baja oferta de candidatas o la instrumentalización de candidaturas simbólicas sin capacidad real de competencia electoral.

Efectos que van en contravía del artículo 107 de la Constitución, que reconoce la autonomía de los partidos para definir sus procesos internos de selección y estructuración de listas siempre que lo hagan en conformidad con los principios democráticos. La jurisprudencia ha señalado que las cuotas deben ser proporcionales y no deben convertir el género en el criterio determinante de acceso a cargos de representación.

La imposición de un 50% rígido con alternancia obligatoria limita de manera considerable la capacidad de los partidos para construir sus listas según dinámicas territoriales, liderazgos internos y estrategias programáticas. En entidades territoriales con baja densidad poblacional o con condiciones culturales particulares, la medida podría producir disminución de participación real y afectar la calidad de la representación.

Además, la alternancia estricta (cremallera) puede impedir que liderazgos femeninos consolidados encabecen las listas, si la regla formal obliga su reubicación dependiendo del género del candidato contiguo. Así, una medida que pretende favorecer la igualdad puede terminar inhibiendo trayectorias consolidadas de liderazgo femenino. A la luz de los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, la medida vigente del 30% continúa siendo adecuada para promover la igualdad política, mientras que el incremento al 50% con alternancia obligatoria resulta innecesario, ineficaz y excesivo. Las cifras

demuestran avances concretos y sostenidos en representación femenina.

Corolario de lo anterior, me permito concluir que:

El proyecto parte de un argumento sofista al declarar que se está en una situación fáctica peor que en el año 2000, lo cual es absolutamente falso y es desconocer que el porcentaje del 30% aplicado hoy día, acorde con la Corte, constituye un criterio de igualdad formal y real.

El electorado se ve condicionado, si lo que se busca es una igualdad formal (Que todos, independientemente del género tengamos las mismas opciones y posibilidades) entonces lo correcto es mantener el 30% actualmente, por lo que, incrementarlo es interponerse en el régimen autonómico de los partidos, que terminarán decidiendo sus candidatos más por el género que por criterios igualitarios.

El proyecto parte de una premisa inconstitucional, convierte el género en un criterio obligatorio y absoluto de acceso a la representación política, lo que afecta el derecho a la igualdad formal, autonomía y libertad de voto.

El proyecto desconoce la igualdad formal propuesta en todo sentido por el Derecho Internacional ratificado por Colombia, donde el género, en ningún caso, constituye un factor obligatorio de la participación política, sino que es un hecho indiferente para este fin.

El proyecto de ley saca de contexto las disposiciones jurisprudenciales, que han encontrado la medida impuesta en cuanto a la paridad del 30% proporcional, idónea y razonable. Lo anterior inventando una serie de conclusiones que parten de una base infundada y que pretende materializar un principio que se convierte en una discriminación inequitativa.

El proyecto de ley desconoce que para tanto el orden administrativo, como para conformación de corporaciones públicas que tengan posibilidad de acceder a más de 5 curules, la corte consideró idóneo y adecuado el umbral del 30%, toda vez que este respondía a un hecho fáctico y a la realidad del país. El umbral del 50% propuesto en el proyecto, más el hecho de que incluye una medida positiva para las listas con posibilidad a una sola curul o menos de 5, rompe directamente con la línea jurisprudencial y con la doctrina probable, por lo que se trata de una medida desproporcionada e inconstitucional.

Y por último, debe serse vehemente en cuanto el proyecto de ley no tiene ningún análisis crítico, geográfico, jurídico, determinante, cuantitativo o cualitativo que justifique realmente el incremento del umbral de participación femenina al 50%, como si lo tiene, amparado en las visiones de la Corte Constitucional el umbral vigente del 30%.

VII. CONFLICTO DE INTERÉS

El artículo 291 de la Ley 5^a de 1992 -Reglamento Interno del Congreso, modificado por el artículo 3^o de la Ley 2003 de 2019, establece que: "el autor del

proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros Congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar". A su turno, el artículo 286 de la norma en comento, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, define el conflicto de interés como la "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".

VIII. PROPOSICIÓN

En virtud de lo expuesto, se presenta **PONENCIA NEGATIVA** y se solicita de la manera más respetuosa a la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes del Congreso de la República, archivar el **Proyecto de Ley Estatutaria número 301 de 2025 Cámara, por el cual se establece la participación paritaria**

en la conformación de listas a corporaciones de elección popular.



MIGUEL ABRAHAM POLO POLO
REPRESENTANTE A LA CÁMARA

CONTENIDO

Gaceta número 2374 - miércoles, 17 de diciembre de 2025

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia para primer debate texto propuesto en la comisión primera constitucional permanente de la Cámara de Representantes del proyecto de acto legislativo número 185 de 2025 Cámara, por medio del cual se modifica las normas para adelantar negociaciones de paz con Grupos Armados Organizados..... 1

Informe de ponencia negativa para primer debate en la comisión primera constitucional permanente de la Cámara de Representantes del proyecto de ley estatutaria número 301 de 2025 Cámara, por el cual se establece la participación paritaria en la conformación de listas a corporaciones de elección popular..... 10

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2025