

**Aportes del Trabajo conjunto de las mujeres congresistas a la representación sustantiva en
Colombia**

Estudiante:

Alexandra Moreno Piraquive

Directora del trabajo de grado:

Dra. Milena Alexandra González Piñeros

Requisito para optar al Título de la Maestría en Gobernabilidad y Democracia

Maestría en Gobernabilidad y Democracia
Facultad de Gobierno y Relaciones Internacionales
Universidad Santo Tomás
2016

RESUMEN

Esta investigación tiene como objetivo analizar el papel de la Bancada de Mujeres de Congreso, la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer y su estrategia de trabajo conjunto en la alta producción legislativa para proteger los derechos de las mujeres del periodo 2010 – 2014, y si este se considera un aporte a la representación sustantiva y el fortalecimiento de la democracia. Propone como nuevo elemento de análisis el trabajo conjunto que ejercieron las congresistas, y si esta opción les permitió compensar la baja participación de las mujeres en el Congreso e incidir en la alta producción legislativa incluyente de garantías sobre derechos de las mujeres en el mismo periodo legislativo, la cual se analiza partiendo de las categorías de políticas e iniciativas sensibles al género de Ana Laura Rodríguez Gustá.

Palabras clave: Bancada, Mujeres, Representación, Participación.

SUMMARY

His research aims to analyze the roles of women's caucus, of congress. The legal Commission for Gender Equality and its strategy of joint work in the high legislative output to protect the rights of women in the period 2010-2014, and if this is considered a contribution to the substantive representation and strengthening of democracy. Proposes as a new element analysis the joint work that brought the Congress, and if this option enabled them to compensate for the low participation of women in Congress and influence high inclusive legislative production guarantees on the rights of women in the same legislative period which is analyzed based on the categories in gender-sensitive policies and Ana Laura Rodríguez Gustá initiatives.

Keywords: Bench, Women, Representation, Participation

A mis hijas que me motivan como mujeres seguras de sí mismas, ciudadanas plenas.

A las colegas en el Congreso de la República con quienes compartí por doce años gratas experiencias, quienes en gran parte me inspiraron a llevar a cabo este proceso desde lo académico.

A las mujeres colombianas por su ejemplo de tenacidad, para construir día tras día un mejor país.

AGRADECIMIENTOS

Gracias a todas las personas que me animaron a culminar este trabajo de grado; al equipo que me acompañó en el trabajo al interior de la Bancada de mujeres del Congreso y la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer. Mis más sinceros agradecimientos a mi directora de trabajo de grado, por su paciencia, y persistencia para llevar a fin este proceso.

CONTENIDO

RESUMEN	2
Introducción	10
Capítulo I. Participación y Representación Política de las Mujeres en Colombia	17
1.1. Participación Política de las Mujeres en Colombia.	17
1.2. Situación de los derechos de las mujeres.	21
1.3. Representación de los derechos de las Mujeres.	23
Capítulo II. El quehacer legislativo en Colombia.	29
2.1. ¿Cómo se hace?	29
2.2. ¿Quiénes lo hacen? Las mujeres en la conformación del Congreso 2010 – 2014	33
2.3. Proyectos sobre derechos de las mujeres a la luz de una categorización con enfoque de género.	39
2.4. Análisis sobre su trámite legislativo.	52
Capítulo III. El papel de las legisladoras en la protección de los derechos de las mujeres. .	64
3.1. Estrategias de Trabajo conjunto dentro del Congreso de la República	64
a. Antecedentes Bancada de Mujeres del Congreso. Periodo 2006 – 2010	65
b. Consolidación Bancada de Mujeres del Congreso. Periodo 2010 – 2014	71
3.2. Análisis del desempeño de las mujeres congresistas en la aprobación de la legislación 2010 - 2014.	78
Conclusiones	85
BIBLIOGRAFÍA	87

Listado de siglas

CEDAW: Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer.

CLEM: Comisión Legal para la Equidad de la Mujer

FARC: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia

ONU MUJERES: Entidad de las Naciones Unidas para el Empoderamiento de las Mujeres y la Igualdad de Género

Listado de Tablas

Tabla 1. Congresistas Mujeres por su ubicación en modelo de Kanter	20
Tabla 2. Conformación del Senado 2010 – 2014 por Partido.	34
Tabla 3. Votación de las Mujeres por Partido.	35
Tabla 4. Conformación de la Cámara de Representantes 2010 – 2014 por Partido	36
Tabla 6. Listado de las proposiciones radicadas conjuntamente por las congresistas en el trámite de la Ley de víctimas que fueron aprobadas:	55
Tabla 7. Comisión Accidental de Mujeres 2006 - 2010:	66

Listado de Gráficos

Gráfico 1.	Histórico Porcentaje de Mujeres Congreso de la República.....	16
Gráfico 2.	Congresistas Mujeres electas por Partido 2010- 2014	33

ANEXOS

- Anexo 1. Conformación Congreso 2010 - 2014
- Anexo 2. Análisis Leyes DDHH 2010 2014
- Anexo 3. Ficha Metodológica Clasificación Leyes con Enfoque de Género
- Anexo 4. Agenda Lanzamiento de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer.
- Anexo 5. Pronunciamientos conjuntos firmados por las congresistas del periodo 2010 – 2014
- Anexo 6. Concepto jurídico Ministerio de Hacienda al proyecto de ley 127 de 2009 senado
- Anexo 7. Resolución 01 del 27 de septiembre de 2006
- Anexo 8. Resolución 09 de 2008
- Anexo 9. Foto Instalación de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer
- Anexo 10. Foto Asistentes Taller Planeación Bancada de Mujeres
- Anexo 11. Conformación Comisión Legal para la Equidad de la Mujer 2010 – 2014
- Anexo 12. Comunicado de Prensa de la Bancada de Mujeres del Congreso sobre Ley Contra Las Violencias De Género
- Anexo 13. Foto Radicación Proyecto de Ley Eliminación Querrela Intrafamiliar
- Anexo 14. Foto Comunicado Conjunto de la Bancada de Mujeres del Congreso a la Opinión Pública, 25 de noviembre de 2010.
- Anexo 15. Acta Reunión Bancada de Mujeres del Congreso de la República Relatoría
- Anexo 16. Propuesta de Plan de Trabajo senadora Piedad Córdoba.
- Anexo 17. Propuesta de Plan de Trabajo senadora Arleth Casado.
- Anexo 18. 1o Reunión Bancada de mujeres Relatoría 8 de septiembre de 2010
- Anexo 19. Discurso Plenaria del Senado Bancada de Mujeres sobre Ley de Víctimas
- Anexo 20. 3o Reunión Bancada de mujeres Relatoría 9 de noviembre de 2010

Introducción

El 31 de mayo de 2011 se instaló formalmente al interior del Congreso de la República de Colombia, la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer, con la presencia de la Embajadora de Suecia y presidenta de la Mesa de género de la Cooperación Internacional¹, la Directora la Entidad de las Naciones Unidas para el Empoderamiento de las Mujeres y la Igualdad de Género en Colombia², congresistas de otros países como la Senadora presidenta de la Comisión de Equidad de Género del Senado de la República de México³, la ex Diputada fundadora de la bancada bicameral femenina del Parlamento del Uruguay⁴, una parlamentaria andina⁵, una representante de las plataformas de las organizaciones sociales de Mujeres en Colombia⁶ y la Consejera Presidencial para la Equidad de la Mujer⁷, acto en el que se leyó un mensaje de instalación enviado por el Presidente de la República, abriendo así un nuevo capítulo en el órgano legislativo, a través de la puesta en marcha de una instancia bicameral conformada por senadoras y representantes a la Cámara en representación de todos los partidos políticos. Esta Comisión es fruto del trabajo conjunto frente a los derechos de las mujeres que iniciaron congresistas bajo lo que se denominó la Bancada de Mujeres del Congreso, creada desde el año 2006 como un espacio multipartidario que se posicionó en medio de sus colegas del legislativo, y cuyo trabajo se institucionalizó con la Ley que creó la Comisión Legal y en el que participaron de once leyes aprobadas en el periodo 2010 – 2014 para el impulso de los derechos humanos de las mujeres.

El periodo legislativo 2010 – 2014, a diferencia de legislaturas anteriores, fue un periodo en el que se aprobaron distintas y significativas leyes que reconocen y garantizan derechos humanos de las mujeres, en diferentes ámbitos, no solo como normatividad específica para este segmento poblacional, sino también, dentro de legislación sobre diversas temáticas como la atención integral a víctimas del conflicto armado o la ruta en gestión pública del gobierno para el cuatrienio 2010 - 2014, en las que incorporaron articulados específicos para la garantía de los

¹ Señora Lena Nordström

² Señora Margarita Bueso

³ Señora Blanca Judith Díaz Delgado.

⁴ Señora Beatriz Argimón

⁵ Señora Gloria Inés Flórez S.

⁶ Señora Nelly Velandia

⁷ Paola Buendía García

derechos de las mujeres.

No ha habido otro periodo legislativo en el que terminen con éxito, mayor número de iniciativas legislativas respecto a los derechos de las mujeres, que las aprobadas en el periodo 2010 – 2014. En el periodo 2006 – 2010, se aprobó solo una de la ley al respecto, aunque trascendental para una vida libre de violencia contra las mujeres, se trata de la Ley 1257 de 2008 “por medio de la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres”, que significó un hito al contemplar varios tipos de violencia contra las mujeres y considerar este hecho como una violación de los derechos humanos de las mujeres y sacarlo del ámbito privado. Al revisar el listado de proyectos de ley radicados en cada legislatura, alrededor del 15%, tienen impacto o relación con los derechos de las mujeres, pero no avanzan en su trámite legislativo, razón por la que el periodo 2010 – 2014, es tan llamativo, en los desarrollos normativos que contemplan garantías sobre derechos de las mujeres.

Dentro de la legislación que en ese periodo se aprobó se hace referencia a la Reglamentación de la Participación Política o cuota del 30% de inclusión de alguno de los dos géneros en listas de candidatos, aprobada por medio de la Ley 1475 de 2011 que adopta reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales; la creación de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer en el Congreso de la República como célula permanente al interior del legislativo para el seguimiento de los derechos y compromisos internacionales del Estado con las mujeres, a través de la Ley 1434 de 2011. La aprobación de la 1448 de 2011 la cual dicta medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno e incorpora más de veinte artículos para la atención preferencial de mujeres víctimas; también la Ley 1468 de 2011 que amplió de 12 a 14 semanas la Licencia de Maternidad.

Cabe destacar para este ejercicio, la Ley de Igualdad Salarial entre hombres y mujeres: Ley 1496 de 2011, o la Ley 1542 de 2012 que cambia a manera oficiosa, la investigación de los delitos de violencia intrafamiliar y la Ley 1639 de 2013 que aumentó las penas por lesiones con ácido, conductas de las cuales la mayoría de víctimas son mujeres; y sin lugar a dudas la incorporación en el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 “Prosperidad para Todos, Ley 1450 de 2011, de la

obligación de crear la Política Pública Nacional de Equidad de género y el Plan Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia, Conpes 161 de 2013.

Ante esta creatividad legislativa⁸ que incorpora derechos de las mujeres producida en el periodo 2010 – 2014, es válido analizar la incidencia realizada por las mujeres que participaron del Congreso de la República en ese periodo, centrandolo en el trabajo conjunto realizado como Bancada de Mujeres.

Para este mismo periodo, 2010 – 2014, la proporción de mujeres congresistas en el Senado correspondía al 16.7% y en la Cámara de Representantes al 12.7%, una representación que aún estaba lejos del umbral del 25 o 30% donde teóricamente podría constituirse en una “masa crítica”, teniendo en cuenta que las colombianas son el 50.6% de mujeres en el país para el 2010, según las proyecciones del DANE para ese año⁹, pero que corresponde a un aumento de seis puntos en la participación de mujeres en el Congreso, respecto al periodo electoral anterior, es decir, un aumento no despreciable en cuanto avance de la inclusión de mujeres en la política.

Aunque el análisis de la inclusión de los derechos de las mujeres y el enfoque de género en cada una de las leyes aprobadas en el periodo 2010 - 2014, bien podría dar pie a una investigación independiente, para analizar el reconocimiento de herramientas que permitan la igualdad sustantiva de las mujeres en el nuevo acervo normativo, se aborda la investigación teniendo en cuenta un nuevo elemento de análisis: el trabajo conjunto que ejercieron las congresistas como Bancada de Mujeres del Congreso y como Comisión Legal para la Equidad de la Mujer, opción que les permitió compensar la baja participación de las mujeres en el Congreso e incidir en la alta producción legislativa incluyente de garantías sobre derechos de las mujeres en el mismo periodo legislativo: 2010 - 2014.

Analizar por qué el periodo 2010 – 2014 fue más eficiente que otros periodos, en la legislación para las mujeres, justifica la presente investigación, que es novedosa porque analiza la estrategia de trabajo conjunto desplegada por la Bancada de Mujeres del Congreso para incidir en

⁸ Término propio para hacer referencia al alto número de proyectos de ley sobre variadas temáticas, que por iniciativa gubernamental y de los congresistas son tramitados en el legislativo.

⁹ Recuperado de <http://www.dane.gov.co/index.php/poblacion-y-demografia/proyecciones-de-poblacion>

la alta producción legislativa a favor de los derechos de las mujeres, sin precedentes, y no hay estudios para este periodo.

El aporte puntual de la investigación, a diferencia de otras que abordan la Bancada de Mujeres del Congreso es, de un lado, el análisis de la reciente legislación aprobada para protección de los derechos de las Mujeres a la luz de una categorización sobre perspectiva de género y de otro, los factores claves para que sea efectiva la representación sustantiva de las mujeres.

Cabe mencionar que los asuntos de género y representación de los derechos de las mujeres deben ser una cuestión que compete a toda la sociedad, es decir, no deben ser adjudicados solo a las mujeres que llegan a espacios de toma de decisión, sin embargo, bien vale la pena analizar cómo la participación de las mujeres en política, específicamente como congresistas en el periodo de estudio, influyó en la aprobación de la normatividad garantista de los derechos de las mujeres, aprobada en el mismo periodo, como aporte al cierre de brechas entre hombres y mujeres, y eliminación de la exclusión histórica hacia las mujeres.

El objetivo general del presente trabajo es conocer y analizar el papel de la Bancada de Mujeres de Congreso y su estrategia de trabajo conjunto en la producción legislativa para proteger los derechos de las mujeres, en el periodo 2010 – 2014, como aporte a la representación sustantiva y el fortalecimiento de la democracia.

Para el desarrollo del citado objetivo se revisará la producción legislativa del periodo 2010 – 2014 sobre derechos humanos de las mujeres o que incorpora enfoque de género, con el fin de identificar los avances en la normatividad que protege los derechos de las mujeres, y establecer el rol que las congresistas en la Bancada de Mujeres y la Comisión legal para la Equidad de la Mujer del Congreso de la República como espacios de trabajo conjunto para representar los intereses de las mujeres, desempeñaron en la aprobación de esa legislación.

La pregunta de investigación que orienta el desarrollo de este trabajo es: ¿en qué medida el trabajo conjunto de las mujeres congresistas, impacta de manera positiva en una legislación garantista de los derechos de las mujeres y la igualdad de género y favorece la representación?

Esta investigación es de tipo cualitativa, línea de investigación social, que se aborda desde la experiencia propia, lo que define un sesgo característico, para lo cual se acude a otras fuentes de información como documentales de tipo oficial, el seguimiento legislativo de las leyes que se aprobaron en el periodo 2010 – 2014 en temas de derechos humanos de las mujeres, se realizó por medio del portal de internet de la Secretaria de leyes del Senado, con el fin de revisar los proyectos de ley y las ponencias publicadas en las Gacetas del Congreso, e identificar los cambios registrados durante el trámite legislativo y conocer la exposición de motivos y el sentido de las ponencias.

La revisión y el análisis documental de estas fuentes se basó en las categorías de políticas sensibles al género de la autora Ana Laura Rodríguez Gustá. Se tuvieron en cuenta entrevistas realizadas en estudios similares, a congresistas que participaron en la fundación de la Bancada de Mujeres y personas externas que tuvieron contacto permanente con las congresistas; también se revisaron noticias reportadas por diferentes medios de comunicación sobre las actividades de la Bancada de Mujeres del Congreso. Fue importante la recopilación de información de fuentes históricas y de otras investigaciones que giran alrededor del trabajo de mujeres congresistas en los diferentes parlamentos de la región.

La hipótesis que se plantea en este proceso de investigación, es que debido la estrategia de trabajo conjunto de las mujeres electas en el periodo 2010 – 2014, las congresistas ejercieron una representación sustantiva, que incidió en la aprobación de un marco normativo garantista para las mujeres en ese periodo, teniendo en cuenta que fueron muy pocas proporcionalmente dentro del legislativo, y los resultados en cuanto la normatividad aprobada en pro de los derechos de las mujeres fueron cuantiosos.

En otras palabras, el trabajo conjunto de las mujeres congresistas como estrategia para visibilizar su participación como mujeres en la política y representar los intereses y derechos de las mujeres, fue instrumento para acrecentar el rol de las mujeres en el Congreso en el periodo 2010 – 2014 e incidir positivamente en la aprobación de la legislación garantista de los derechos de las mujeres durante ese periodo.

Esta investigación es novedosa porque analiza la estrategia de trabajo conjunto desplegada por la Bancada de Mujeres del Congreso para incidir en la producción legislativa a favor de los derechos de las mujeres, es decir, el análisis sobre el trabajo colectivo, no será sobre los proyectos de ley radicados con perspectiva de género y que no terminaron sus debates, sino sobre iniciativas exitosas en su trámite, que incorporan el enfoque de género. También se define el nivel incidencia de cada ley en cada una de las categorías proporcionadas para analizar una ley con perspectiva de género, tomando como base el análisis realizado en México sobre los proyectos de ley radicados por las congresistas¹⁰ y el estudio de la Bancada de Mujeres de Uruguay, en sus diez años¹¹. Si bien, en el campo de la ciencia política existen estudios como los de Wills sobre inclusión y representación¹², esta investigación propone centrarse en el papel de la figura de la Bancada de mujeres como una estrategia de trabajo conjunto que favorece la representación, que no ha sido estudiada a profundidad para el periodo propuesto, como mecanismo para la promoción de una mayor representación de las mujeres dentro del principal escenario de la democracia a la luz de la las leyes aprobadas sobre derechos de las mujeres en el periodo 2010 – 2014.

La estructura de esta investigación está organizada en tres capítulos. El primer capítulo inicia con un recuento general acerca de la participación política de las mujeres en el país y la situación de sus derechos, y continua con la revisión teórica conceptual sobre participación y representación, y se propone un marco dado por diferentes autores para la comprensión de la representación sustantiva como elemento de análisis a lo largo del documento.

En el segundo, desde una breve explicación de cómo funciona y qué hace el Congreso de la República, se pasará a describir las principales características de la conformación del legislativo para el periodo 2010 – 2014, para continuar con los proyectos de ley que dieron lugar a las leyes expedidas en el mismo cuatrienio sobre derechos de las mujeres y mencionar las particularidades que surtió su trámite, luego de clasificarlos en cada una de las categorías de iniciativas con

¹⁰ Sarah Patricia Cerna Villagra, La representación sustantiva de las mujeres en las agendas legislativas de las diputadas mexicanas.

¹¹ Johnson, Niki. (2014) La Bancada Femenina En Uruguay: Un Actor Crítico para la Representación Sustantiva de las Mujeres en el Parlamento. Universidad de la República, Uruguay

¹² Wills Obregón, María Emma, (2007). Inclusión sin representación. La irrupción de las mujeres en Colombia 1970 – 2000.

perspectiva de género: de acciones afirmativas, para las mujeres, con enfoque de género y de transversalización del enfoque de género.

Y en el tercer capítulo, se revisará el papel de las legisladoras en el trámite de las leyes aprobadas en el periodo en estudio, por medio de estrategias de trabajo conjunto como la Bancada de Mujeres del Congreso desde su inicio en el periodo 2006 - 2010 y en el periodo 2010 – 2014 en el que dio lugar la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer, y respecto al cual se hace mayor énfasis, ya que fue el periodo en el que se consolidó la Bancada de Mujeres y se produjeron 11 leyes sobre Derechos de las Mujeres

Capítulo I. Participación y Representación Política de las Mujeres en Colombia

Este apartado se divide en tres partes en las que se presentará un breve panorama de la participación política de las mujeres en Colombia, y de la situación de su derechos y por último se hará un acercamiento a los conceptos de participación representativa y participación sustantiva, como elemento central del análisis que se pretende, respecto a si el rol de las congresistas del periodo 2010 – 2014, se constituyó en un actor crítico que aportó en ello, para lo cual se abordará la definición de Macaulay sobre actores críticos y de Pitkin, Rodríguez Gustá, Franceschet y Piscopo y Celis, sobre representación sustantiva.

1.1. Participación Política de las Mujeres en Colombia.

En este acápite se expondrá un breve histórico de la participación política de las mujeres en el país hasta el periodo objeto de estudio del presente documento y se hará mención a algunos autores que analizan el comportamiento que en las mayorías pueden tener las minorías pequeñas o grupos sesgados, que para el caso son las cifras sobre participación de las mujeres.

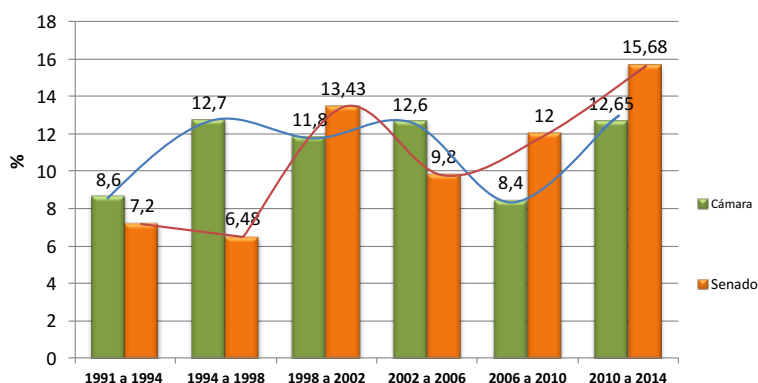
Nuestra Constitución Política establece desde su primer artículo que Colombia es una República democrática y participativa. “Colombia fue el penúltimo país de América Latina en el que las mujeres ejercieron el derecho al voto en una ola de democratización que inició en Ecuador en 1929. La historia de la participación política de mujeres en Colombia no sólo inició tarde en relación con el contexto latinoamericano, sino que además ha avanzado lento”¹³.

Al referirnos al derecho a la participación en política de las mujeres, para el año 2010 en el país se registró un ligero aumento en cifras, aumento que es relativo ya que no significa que las mujeres alcanzaron niveles de participación en igualdad con los hombres ni una sostenibilidad del crecimiento de la participación de las mujeres. Tampoco permite afirmar que los intereses de las mujeres se encontraban representados en los escenarios de poder. Por ejemplo, la participación de las mujeres en el Congreso de la República se mantuvo baja en los últimos cuatro periodos al 2010,

¹³ Bancada de Mujeres del Congreso de Colombia. Una mirada externa, antecedentes, balance y perspectivas. (2014) Mesa de Genero de la Cooperación Internacional. Pág. 9.

pese a que en el último período presentó un leve aumento. En efecto, para el período 2010-2014, el porcentaje de mujeres en el Senado aumentó 4% con respecto a las elecciones pasadas al alcanzar un 16%, mientras que la participación en la Cámara de Representantes registró un aumento de 2% ubicándose en el 12¹⁴%.

Grafico 1. Porcentaje de mujeres que hacen parte del Congreso de la República de Colombia



Fuente: Tomado del Informe de Rendición de cuentas de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer 2011 – 2012, a partir de la Registraduría Nacional del Estado Civil¹⁵.

Según las cifras sobre participación política de las mujeres en Colombia, publicadas por la Mesa de Género de la Corporación Internacional¹⁶, en los últimos 20 años la participación de las mujeres en el Congreso había pasado del 8% al 14%. En cuanto a concejos municipales y asambleas departamentales, la participación de las mujeres en 1962 corresponde al 5.2% y al 7.8% del total de curules; para el año 2011, 50 años después, correspondía al 16.1% y el 17.9% de los concejales

¹⁴ Lineamientos de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres (2012) Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. Pág. 24.

¹⁵ El porcentaje correspondiente a mujeres electas a la Cámara de Representantes para el periodo 2006 – 2010, es sobre las circunscripciones ordinarias (162), no incluye las circunscripciones especiales para las cuales fueron electas dos mujeres más.

¹⁶ Bancada de Mujeres del Congreso de Colombia. Una mirada externa, antecedentes, balance y perspectivas. (2014) Mesa de Género de la Cooperación Internacional. Pág. 9.

y los diputados de nuestro país (63 diputadas en todo el país). Aunque las mujeres son el 51,2% de la población y el 52% de los electores que efectivamente acuden a las urnas.

En las elecciones a cargos uninominales y corporaciones públicas locales del año 2011, fueron electas 112 alcaldesas; 3 gobernadoras. Lo que en proporción equivale solo el 9,38% de gobernadores de departamentos son mujeres, el 9,81%, alcaldesas. Nada lejos de lo que sucede en el Congreso de la República.

En las elecciones de 2002, 2006 y 2010 en 16 de 32 (50%) de los Departamentos no había sido elegida ninguna mujer en la Cámara de Representantes. En 11 Departamentos del país no existía ninguna mujer como diputada. A diciembre de 2013 según el IPU¹⁷, Colombia ocupaba, en cuanto a participación de mujeres en el parlamento, el lugar 90 entre 136 países del mundo.

En el Senado, por ejemplo, el promedio de mujeres estaba debajo del promedio mundial de participación de mujeres en las Cámaras altas. Siendo América Latina la región del mundo con mayor participación de mujeres en el Congreso con 22.3%, superando a Europa por primera vez en la historia en cantidad de mujeres en el Congreso, sin embargo, Colombia tenía para el 2010 los números más bajos en la región, es decir mientras América Latina está en un 22.3%, Colombia apenas un 15.68% en Cámaras altas (Senado).

Para un análisis de la evolución de la representación descriptiva de las mujeres en el país, Rosabeth Moss Kanter ha señalado que los números relativos cuentan. La Tabla 1 muestra la forma en que Kanter identifica cuatro clases de grupos sobre la base de diferentes representaciones proporcionales de tipos de gente, ya sean hombres/mujeres o blancos/negros.

De acuerdo con Rosabeth Moss Kanter (1977), como lo menciona Drude Dahlerup¹⁸, “el grupo sesgado (en que hay una minoría de no más del 15%) está controlado por el grupo numéricamente predominante y por su cultura. En la minoría están las personas símbolos. Los

¹⁷ Unión Interparlamentaria. Ver: <http://www.ipu.org/wmn-e/arc/classif011213.htm>. Consultado 04 de febrero 2014.

¹⁸ Dahlerup, Drude. De una pequeña pequeña a una gran minoría: una teoría de la "masa crítica" aplicada al caso de las mujeres en la política escandinava. Ponencia presentada en el XI Congreso Mundial de Sociología, Nueva Delhi, 18 al 22 de agosto de 1986, y en el Seminario Internacional del Comité de Investigación en Papeles Sexuales y Política de IPSA, Nueva Delhi, 14 al 17 de agosto de 1986. Pág. 174

miembros de la minoría usualmente no son capaces de establecer ninguna alianza entre ellos. En el grupo inclinado, la minoría se va volviendo suficientemente fuerte como para empezar a influir en la cultura del grupo, y las alianzas en el grupo minoritario se convierten en una posibilidad. Los miembros minoritarios empiezan a verse como individuos, diferenciados unos de los otros, pero todavía están diferenciados de la mayoría”.

Tabla 1. Congresistas Mujeres por su ubicación en modelo de Kanter

Año	Uniforme (0% mujeres 100% hombres)	Muy sesgado (1 - 10%)	Sesgado (11 – 20%)	Inclinado (21 – 30%)	Muy inclinado (31 – 40%)	Equilibrado (50 50%) Paridad
1991		7.2				
1994		6.4				
1998			13.4			
2002		9.8				
2006			12			
2010			15.6			
2014				21		

Fuente: Elaboración propia a partir del modelo de Kanter.

En Colombia en cada periodo legislativo las mujeres han sido una minoría pequeña, aunque con el establecimiento de cuotas, se ha pasado de una a minoría significativa (21 – 30%), estando aún lejos de la paridad. Sin embargo y es el objeto de este estudio, mirar el peso que este número de mujeres ha tenido en la aprobación de iniciativas a favor de los derechos de las mujeres en el periodo 2010 – 2014, cuando las mujeres eran una minoría pequeña.

En el capítulo siguiente sobre la conformación del Congreso para el periodo 2010 – 2014 se referirá con mayor detalle la participación descriptiva del periodo objeto de estudio, para analizar las leyes que fueron aprobadas en dicho periodo para la promoción de los derechos de las mujeres, y el rol que jugaron quienes participaron del legislativo.

1.2.Situación de los derechos de las mujeres.

En este apartado se hará referencia a las condiciones de los derechos de las mujeres en el periodo que aborda el estudio, como un elemento de contexto a tener en cuenta para el análisis sobre si las leyes aprobadas en el periodo 2010 – 2014 estaban encaminadas a cubrir los principales intereses y necesidades que vivían las mujeres en ese momento y el rol desempeñado por las congresistas correspondía a representarlos.

La situación en el país de los derechos de las mujeres para el año 2010, año referencia del presente documento, que requerían una mayor protección, atravesaba la inclusión laboral, política y económica de las colombianas, pero sin duda el derecho a una vida libre de todo tipo de violencia, centraba la atención de autoridades, operadores judiciales y la sociedad en general, realidad que se confirma con los siguientes datos:

El Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, pese al subregistro, durante el año 2010, valoró 89.436 víctimas de Violencia Intrafamiliar de las cuales el 78% fueron mujeres, esto es 69.761 y el contexto más alto fue la violencia de pareja en un 64.7% seguida de la violencia entre otros familiares en un 18,1%¹⁹.

La discriminación en materia laboral contra la mujer en Colombia estaba latente. El país se encontraba dentro de los 20 países con menor tasa de participación laboral para las mujeres; para el año 2010, la tasa de desempleo en hombres era del 9,4%, estaba seis puntos por debajo de la de las Mujeres, situada en 16%; además las mujeres percibían el 74.31% de los ingresos que percibían los hombres, diferencia que se hace mucho mayor en el sector formal, en el que el promedio es de 83.58% de lo que recibían los hombres, en el sector informal llegaba a un 65.40%.

En cuanto la autonomía económica de las mujeres, cifras del DANE para el 2011, revelaban que en una semana promedio las mujeres dedicaban 40 horas al trabajo remunerado y los hombres 48. Sin embargo, durante la misma semana típica las mujeres dedicaban 32 horas a trabajos no

¹⁹ Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. FORENSIS 2010

remunerados y los hombres sólo 13. En el agregado, incluyendo trabajo remunerado y no remunerado, la jornada laboral de las mujeres sobrepasaba a la de los hombres en 11 horas semanales²⁰.

La situación no es diferente para las mujeres en el acceso de salud integral, según la Gran Encuesta Integrada de Hogares – GEIH 2010, el 46% del total de hombres está afiliado formalmente a un régimen de salud, mientras que sólo el 32% de las mujeres lo está.

El conflicto armado presente en el país, exacerba las condiciones de desigualdad de las mujeres, así se comprueba con las cifras del registro de Unidad de Víctimas (cifras agosto 2012) el cual señala sobre la desaparición forzada que, de 123.066 casos, el 46,8% corresponden a mujeres (57.625). La misma fuente indica con respecto a los homicidios en el marco del conflicto armado, que el 53% (446.052) son hombres y el 47% mujeres (400.801). En relación a la incidencia del desplazamiento forzado sobre las mujeres, el Registro Único de Víctimas reporta 4.662.600 personas reconocidas como desplazadas internas, de éstas 2.376.857 son mujeres, equivalentes al 51%.

Un grave problema relevante en cuanto los derechos de mujeres era y sigue siendo, la feminización de la pobreza, dado que había un mayor crecimiento de ésta entre las mujeres. En el país, para el 2010, el 51,6% de las personas pobres eran mujeres, es decir que 7.857.876 de colombianas vivían por debajo de la línea de pobreza.²¹

La situación de las mujeres en cuanto la atención de todo tipo de violencias en su contra, en salud, las brechas laborales, en participación política y la sobrecarga a labores de cuidado relacionadas, son los aspectos que se revisarán en la labor legislativa que concentró los esfuerzos de las congresistas en aras de una representación sustantiva, concepto que se remota en el siguiente punto.

²⁰ Lineamientos de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres (2012) Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. Pág. 18.

²¹ *Ibidem*.

1.3. Representación de los derechos de las Mujeres.

Para iniciar el análisis de la estrategia de trabajo conjunto de las mujeres congresistas electas para el periodo 2010 – 2014, como contribución a representar los intereses de las mujeres en la agenda legislativa, es necesario hacer referencia a estos conceptos que se utilizarán a lo largo del documento.

La participación de las mujeres en los asuntos públicos y la igualdad en el acceso a los cargos públicos, han sido reconocidos como derechos fundamentales tanto en el sistema interamericano de derechos humanos, como en el sistema universal de protección de estos derechos. La relevancia de igualar las opciones del hombre y de la mujer en el disfrute y ejercicio de los derechos políticos ha sido establecida por la comunidad internacional, como lo demuestran las normas de la Carta Democrática Interamericana, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de “Belén do Pará”), la Convención para la Eliminación de Todas la Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, y otros documentos de consenso internacional como la Conferencia Internacional de la Mujer (“Conferencia de Beijing”), la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (“Conferencia de El Cairo”), los objetivos de Desarrollo del Milenio, y los recientes Objetivos de Desarrollo Sostenible, a los cuales el país se ha comprometido y que contemplan específicamente “Lograr la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas”²².

El presente proceso de investigación, incorpora como herramientas conceptuales la **representación descriptiva y sustantiva de las mujeres**, elementos que se derivan de instrumentos internacionales mencionados, y que se entienden como la incorporación plena de las mujeres en los cargos públicos, y la necesidad de que las prioridades de las mujeres se vean representadas en la agenda pública; siendo el involucramiento tanto de hombres y mujeres una

²²Objetivos de Desarrollo Sostenible. Objetivo 5. Tomado de <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/gender-equality/>

condición indispensable para alcanzar estos fines²³. En términos sencillos, en el primer caso lo que importa es “quienes son” los/las representantes, mientras que en el segundo lo importante es “qué hacen”.

La **representación sustantiva** de los intereses de las mujeres, es decir, que el avance de los derechos e intereses de las mujeres sea parte de la agenda política nacional y estos sean incorporados en la legislación, las políticas públicas y las decisiones judiciales, lo que va más allá de la incorporación de mujeres en puestos públicos, como electas.

Para una mejor diferenciación de estos dos términos, citamos los de Inclusión y Representación, el primero para referirnos a solo la participación descriptiva y el segundo para hacer alusión a la sustantiva, para lo cual se retoma el texto de María Emma Wills titulado “Inclusión sin Representación”.

La premisa principal planteada por María Emma Wills, en su texto sobre Inclusión sin Representación, está planteada sobre la diferencia entre inclusión y representación. “La **inclusión** implica por parte de los excluidos y las excluidas, transgredir unas fronteras y hacer *presencia física* en espacios donde antes sus cuerpos estaban vedados”. La inclusión es importante, pero ella no garantiza una mayor representación de una agenda comprometida con la equidad de género; y entre menos mujeres ingresen, más difícil será avanzar en esta representación. La **representación** implica como señala la autora “la traducción al campo político de intereses, necesidades y valores vinculados a proyectos de democratización de las relaciones de género²⁴”. Ambas son condiciones indispensables para la equidad de género y la democracia.

Participación y Representación Política de las mujeres, son conceptos que no han tenido desarrollos paralelos. Las primeras formas de gobierno democrático no incluyeron a las mujeres como ciudadanas. La democracia, como la entendemos hoy en día, como un gobierno

²³ El camino hacia una democracia sustantiva: la participación política de las mujeres en las Américas. (2011) Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

²⁴ Wills Obregón, María Emma, (2007). Inclusión sin representación. La irrupción de las mujeres en Colombia 1970 – 2000. Pág. 71.

representativo elegido periódicamente por el voto de todos los ciudadanos ha sido históricamente el fruto de un proceso lento y difícil de reconocimiento de los derechos ciudadanos de unos y otros grupos de la población. El derecho al voto de las mujeres en los sistemas democráticos fue autorizado años después de regir para los ciudadanos hombres. De ahí que el ejercicio de derechos políticos a las mujeres sea de historia reciente.

La representación política es un concepto que no admite una única acepción; pero en todas sus dimensiones se construye a través del vínculo entre los/las gobernantes y la ciudadanía, de tal modo que las perspectivas de esta se articulen y sus intereses se concreten²⁵.

En este apartado nos referimos a la Representación sustantiva según la concepción de varios autores que brindan elementos para su comprensión y el análisis del rol de las congresistas del periodo 2010 – 2014, como aporte a la representación de los intereses de las mujeres.

En la propuesta teórica de Pitkin (1985) la representación sustantiva hace referencia a la inserción de temas específicos por parte de aquellos grupos con características particulares al interior de las agendas del Poder Legislativo. Es en esta línea, que este trabajo busca identificar ¿En qué medida el trabajo conjunto de las mujeres congresistas, favorece la representación sustantiva e impacta de manera positiva en una legislación garantista de los derechos de las mujeres y la igualdad de género, en el periodo legislativo 2010 - 2014?

Como se ha mencionado, no ha habido otro periodo legislativo en el que terminen con éxito, mayor número de iniciativas legislativas respecto a los derechos de las mujeres, que las aprobadas en el periodo 2010 – 2014. En el periodo 2006 – 2010, se aprobó solo una de la ley al respecto, aunque trascendental para una vida libre de violencia contra las mujeres, se trata de la Ley 1257 de 2008 “por medio de la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres”, que significó un hito al contemplar varios tipos

²⁵ Johnson, Niki. (2014) La Bancada Femenina En Uruguay: Un Actor Crítico para la Representación Sustantiva de las Mujeres en el Parlamento. Universidad de la República, Uruguay

de violencia contra las mujeres y considerar este hecho como una violación de los derechos humanos de las mujeres y sacarlo del ámbito privado. A la mitad del periodo actual 2014 – 2018, se han aprobado la ley 1761 que crea como delito autónomo el feminicidio; la 1773 que crea el delito sobre lesiones con agentes químicos, ácido y sustancias similares, frente al cual la mayoría de víctimas han sido mujeres; y la recién ley 1788 que reconoce el pago de la prima de servicios para trabajadores y trabajadoras domésticas.

Tal como lo cita Cerna Villagra, al referirse a la representación sustantiva de las mujeres en el documento sobre Política, Globalidad y Ciudadanía: La propuesta de Rodríguez Gustá y Madera (2013) sobre la Representación Sustantiva de las Mujeres, sostiene que en la literatura sobre Género y Política existen dos conceptualizaciones distintas en torno a la Representación Sustantiva de las Mujeres, a saber: 1) como un proceso de articulación y *Advocacy* en torno a temas e intereses de mujeres y; 2) como resultado concreto y tangible de un proceso cuyos resultados son leyes y políticas públicas para las mujeres²⁶ y cita a Franceschet y Piscopo (2008), quienes por su parte plantean que la Representación Sustantiva es el resultado de un proceso legislativo que culmina con el éxito de las diputadas para que las iniciativas en temas de género y sobre los derechos de las mujeres sean aprobadas en los congresos nacionales. Para estas autoras, la Representación Sustantiva guarda relación con la promoción de los intereses de las mujeres. Bajo esta concepción se puede afirmar que la representación sustantiva de la bancada de mujeres se afirma con la aprobación de las leyes aprobadas en el periodo 2010 – 2014 estudiadas, que son en la mayoría leyes con perspectiva de género, es decir, que buscan transformar estereotipos y lograr cambios culturales

Contrariamente al planteamiento de Franceschet y Piscopo (2008), Celis et al (2008) sostiene que la representación política de las mujeres no implica exclusivamente introducir los intereses de las mujeres en la agenda política y legislativa, sino que además implica introducir perspectivas de las mujeres en los distintos temas de las agendas.

²⁶ Cerna Villagra, Sarah Patricia. (2015). La representación sustantiva de las mujeres en las agendas legislativas de las diputadas mexicanas. Política, Globalidad y Ciudadanía. Vol. 1. Núm. 1. Pág. 98-118

Para definir la representación sustantiva de las congresistas en el periodo 2010 – 2014, como se planteó en la investigación sobre la Bancada Femenina de Uruguay en sus primeros diez años: 2000 – 2010, podemos tomar como punto de partida el planteamiento de Macaulay (2005) quien plantea el concepto de actores críticos sobre “los que disponen de recursos que les posibiliten influir en el proceso de construcción de alianzas y en los resultados de las políticas de género”. Estos recursos dependen de sus trayectorias políticas, sus ideologías personales o preferencias normativas, de su lealtad partidaria, su cercanía a una base electoral propia o de su vínculo con el movimiento de mujeres. Childs y Krook (2009: 138), además señalan que los actores críticos pueden operar individual o colectivamente: son aquellas personas que “inicien propuestas de políticas y/o incentiven a otros a avanzar en la promoción de políticas para las mujeres” Actores críticos que Chaney (2006: 702) identifica como “defensores de la igualdad” o “individuos clave que intervienen reiteradamente para avanzar demandas feministas y de igualdad de género”.

Siguiendo a estos autores, la Bancada de Mujeres del Congreso en el periodo 2010 – 2014, se constituyó en un “actor crítico colectivo” según el planteamiento de Macaulay mencionado, en el entendido que dispuso una estrategia para influir en los resultados de leyes con perspectiva de género, en lo que se apoyó en la experiencia política de las congresistas que la conformaron y el respaldo con que contaban en sus partidos.

Con base en el anterior marco de referencia, esta investigación plantea el desafío de visibilizar no solo la participación política de las mujeres en el periodo objeto de estudio, sino su rol en la representación de los intereses y derechos de las mujeres, ya que es evidente que sí existió en ese periodo una representación sustantiva de los derechos de las mujeres en el quehacer legislativo que se refleja y comprueba en la normatividad aprobada; once leyes del periodo 2010 – 2014 que abarcan diferentes tópicos, brindan un marco jurídico exigible para garantizar los derechos humanos de las colombianas.

En este estudio se ha intentado explorar ¿cómo estas diferentes dimensiones de la representación descriptiva y sustantiva se articularon y cómo la estrategia de trabajo conjunto de las congresistas a través de la Bancada de mujeres del Congreso cumplió un rol de actor crítico

para la representación sustantiva de las mujeres? para lo cual se analizarán las características de la composición del Congreso para el periodo 2010 – 2014 y las acciones de las congresistas en el trámite de las leyes sobre derechos de las mujeres.

Capítulo II. El quehacer legislativo en Colombia.

En este capítulo se explicarán las etapas del trámite legislativo que surte un proyecto de ley para convertirse en ley de la República, lo que ubicará al lector en las variables que confluyen en la aprobación de una ley; se hará alusión a las características presentes en la conformación del Congreso de la República, así como al trámite para cada una de las iniciativas sobre derechos de las mujeres que para el periodo 2010 – 2014 se convirtieron en leyes de la República y que entraron a conformar un marco normativo de avanzada en cuanto la protección de los derechos de las mujeres acorde con mandatos internacionales suscritos por Colombia. La selección de las leyes respecto a las cuales en el siguiente capítulo se analizará el rol de la Bancada de Mujeres, responde a la clasificación que la autora Ana Laura Rodríguez Gustá hace en su texto *Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención* sobre iniciativas o políticas de acciones afirmativas, para las mujeres, con perspectiva de género y de transversalización de género.

2.1.¿Cómo se hace?

Con la intención de revisar las leyes que se aprobaron en el periodo 2010 – 2014 sobre derechos de las mujeres, como marco que servirá para analizar el trabajo conjunto de la Bancada de Mujeres en su aprobación, objetivo de la investigación, es importante hacer referencia al proceso legislativo que surte un proyecto para convertirse en ley de la República, ya que la precisión sobre cada una de las etapas y requisitos de trámite, permite comprender las posibilidades de intervención y las limitaciones al momento de presentar propuestas de ajuste al texto que se discute. Se hará una breve referencia a la estructura del Congreso de la República, los tipos de Comisiones que lo conforman y concretamente los pasos para la aprobación de una ley.

Es primordial tener en cuenta, que Colombia tiene un Congreso Bicameral, compuesto por 102 Senadores y 166 Representantes a la Cámara, elegidos para periodos de cuatro años, que se inician el 20 de julio posterior a su elección²⁷.

²⁷ Ley 5ª de 1992, Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes, Artículo 262.

Cada Cámara está conformada por siete comisiones constitucionales permanentes, encargadas de discutir y dar primer debate a los proyectos de ley en las áreas o temas específicos que le son asignados. Cada congresista debe pertenecer solo a una Comisión Constitucional Permanente²⁸.

Existen otro tipo de Comisiones a las que no corresponde votar proyectos de ley sino discutir y realizar control político a diferentes temáticas, de este tipo son las Comisiones Especiales de Seguimiento (entre ellas se encuentra, la de vigilancia al organismo electoral, a los organismos de control público y la Comisión de vigilancia del proceso de descentralización y Ordenamiento Territorial) la de Modernización²⁹ y la de Crédito Público; y las Legales, que como su nombre lo indica, son creadas por medio de una Ley, son estas la Comisión de Investigación y Acusación³⁰, la Comisión Legal de Cuentas³¹, estas dos son exclusivas de la Cámara de Representantes; de Ética y Estatuto del Congresista, de Derechos Humanos y Audiencias, la de Acreditación Documental, la Comisión legal para la Equidad de la Mujer creada por la Ley 1434 de 2011 y la reciente creada Comisión de Seguimiento a las actividades de Inteligencia y Contrainteligencia³².

También existen Comisiones Accidentales³³, conformadas de manera temporal para el estudio de un tema coyuntural, y culminan con la presentación de un informe sobre el tema asignado. La Comisión de Paz, de la Cámara y del Senado, es una Comisión Accidental que ha tenido permanencia desde el periodo 2010 – 2014. Nos detendremos más adelante en la Comisión Accidental de Mujeres que tuvo su inicio bajo esta figura como la Bancada de Mujeres del Congreso por varios años.

²⁸ *Ibidem*, Artículo 54. Su composición, competencias y forma de integración son definidas por la ley.

²⁹ Ley 1147 de 2007. "Por la cual se adiciona la Ley 5ª de 1992 y se crean la Comisión Especial de Modernización y las Unidades Coordinadoras de Asistencia Técnica Legislativa y Atención Ciudadana del Congreso de la República

³⁰ Ley 5ª de 1992, Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes Artículo 329.

³¹ *Ibidem*, Artículo 310.

³² Ley 1621 de 2013. "Por medio del cual se expiden normas para fortalecer el marco jurídico que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal", Artículo 19.

³³ Ley 5ª de 1992, Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes, Artículo 66.

Las funciones del Congreso de la República se pueden enunciar de manera simple o general, en dos: elaborar las leyes de la República y realizar control político³⁴.

En cuanto el trámite de las leyes, tienen iniciativa legislativa las y los congresistas, el gobierno nacional a través de sus ministerios y algunas entidades públicas en las funciones relativas a su competencia³⁵ y también la ciudadanía en general, concejales o diputados, por medio de mecanismos de participación ciudadana³⁶. Aunque se reservan algunas materias a iniciativa exclusiva del gobierno, específicamente aquellos proyectos que tengan iniciativa de gasto.³⁷

Cada proyecto de ley ordinaria, puede ser radicado en la Secretaría General de cualquiera de ambas Cámaras³⁸ o en sus plenarios³⁹, la cual le dará traslado a la Comisión Constitucional Permanente pertinente según el tema principal al que se refiera⁴⁰. Allí, el Presidente de la Comisión le asignará un ponente o grupo de ponentes⁴¹, quienes rendirán su informe de ponencia con una proposición final de archivo, modificación o aprobación.

Una vez radicado y publicado en la Gaceta del Congreso⁴² el informe de ponencia, el proyecto de ley es anunciado para su discusión en sesión formal de la comisión y es agendado en el orden del día.

³⁴ Ver mayor detalle en la Ley 5ª de 1992, Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes Artículo 60. Clases de funciones del Congreso.

³⁵ *Ibidem*. Artículo 140

³⁶ *Ibidem*. Artículo 141.

³⁷ Ver mayor detalle en la Ley 5ª de 1992, Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes. Artículo 142.

³⁸ Solo hay una excepción respecto a “los proyectos de ley relativos a tributos y presupuesto de rentas y gastos serán presentados en la Secretaría de la Cámara de Representantes, mientras que los de relaciones internacionales lo serán en el Senado”. *Ibidem*, Artículo 143.

³⁹ *Ibidem*. Artículo 139

⁴⁰ Ley 5ª de 1992, Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes, *Ibidem*. Artículo 144.

⁴¹ *Ibidem*. Artículo 150.

⁴² El Congreso pleno, el Senado y la Cámara de Representantes tendrán un órgano o medio oficial escrito de publicidad de sus actos, denominado Gaceta del Congreso. Los Secretarios de las Cámaras serán los directores de las secciones respectivas. *Ibidem*, Artículo 36.

El primer debate que se surte en la Comisión Constitucional Permanente, iniciará con la lectura de la proposición con la que termina el informe de ponencia, se escuchará a los ponentes y a quienes soliciten el uso de la palabra y posteriormente se procederá a la votación⁴³.

Al surtir el primer debate, se designarán de nuevo ponentes para rendir el segundo informe de ponencia ante la Plenaria de la respectiva corporación⁴⁴. Informe que se publicará de nuevo en la Gaceta del Congreso y una vez anunciado en sesión plenaria se incluirá en el orden del día por parte del Secretario General.

Aprobado el proyecto de ley en segundo debate, pasará a surtir el mismo trámite en la otra Corporación, para completar cuatro debates, al tratarse de un proyecto de ley ordinaria. Para las leyes estatutarias⁴⁵ u orgánicas⁴⁶, el trámite es igual, solo que debe surtir en la misma legislatura y se exigirán mayorías cualificadas⁴⁷. En el caso de un proyecto de acto legislativo o reforma constitucional serán necesario repetir todo el trámite, es decir, la iniciativa deberá surtir ocho debates que deberán realizarse en dos periodos ordinarios y consecutivos⁴⁸.

En caso de que existan diferencias entre el texto aprobado en una y otra Cámara, se nombrará una Comisión que las revise y deberá presentarse un informe de Conciliación que será sometido a cada una de las plenarios para su aprobación. Para que un proyecto pueda continuar su trámite en la legislatura siguiente deberá de haber tenido al menos un debate, y deberá completar sus cuatro debates en no más de dos legislaturas⁴⁹, que equivalen a dos años contados a partir del 20 de julio al 20 de junio del año siguiente.

Aprobado un proyecto por ambas Cámaras, pasará al Gobierno para su sanción. Si no lo objetare, dispondrá que se promulgue como ley⁵⁰.

⁴³ *Ibidem*. Artículo 158.

⁴⁴ *Ibidem*. Artículo 174.

⁴⁵ *Ibidem*. Artículo 206

⁴⁶ *Ibidem*. Artículo 207

⁴⁷ *Ibidem*. Artículo 205.

⁴⁸ *Ibidem*. Artículo 224

⁴⁹ *Ibidem*. Artículo 190.

⁵⁰ *Ibidem*. Artículo 196.

El anterior recuento del proceso legislativo, permite anotar que en la aprobación de una ley intervienen no pocos actores, frente a los cuales lograr su concurso no resulta una tarea simple, por lo que las estrategias de trabajo que en el marco del reglamento del Congreso se instauren para lograr el consenso en el trámite de una ley, resultan válidas y necesarias.

En el siguiente apartado, se mencionará quiénes fueron las mujeres electas para el periodo 2010 – 2014 y en qué proporción participaron de qué hacer legislativo, la ubicación de las congresistas en la estructura que se acaba de revisar del Congreso de la República, el tipo de Comisiones que conformaron y las principales características que las mujeres aportaron a la integración del Congreso.

2.2. ¿Quiénes lo hacen? Las mujeres en la conformación del Congreso 2010 – 2014

En la conformación del Congreso de Colombia durante este periodo se logró identificar que existen tres tendencias respecto a las mujeres que ingresaron al legislativo, que se resumen en la experiencia de quienes venían del periodo 2006 - 2010, el respaldo que tenían de sus partidos políticos y la renovación dada por las mujeres que llegaron a reemplazar curules vacantes.

Para hacer referencia a la participación descriptiva en el periodo 2010 – 2014, se registra que, para este periodo, fueron electas en el Congreso de la República de Colombia, 17 mujeres (16,7) al Senado, y en la Cámara de Representantes 21 (12,6), lo que corresponde al 14,2% de mujeres en el Congreso y equivale a tener el 85.8% de conformación masculina. Con estos porcentajes de participación descriptiva de las mujeres en el legislativo, la presencia de mujeres en los 20 años anteriores al 2010, pasó del 8% al 14%. En la siguiente Tabla se puede ver la conformación del Senado 2010 – 2014 por Partido.

Tabla 2. Conformación del Senado 2010 – 2014 por Partido.

Senado	Mujeres	Hombres	% Mujeres
Partido de la U	5	23	17,8
Partido Conservador	4	18	18,1
Partido Liberal	3	14	17,6
Cambio Radical	1	7	12,5
Alianza Verde	1	4	20
Polo	1	7	12,5
Opción Ciudadana	1	8	11,1
MIRA	1	2	33,3
Indígenas	0	2	0
Total	17	85	16,7

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil

Se caracteriza la conformación del Senado, en cuanto participación descriptiva de las mujeres, por ser una corporación conformada por mujeres que no eran ajenas al ámbito político. Para el periodo 2010 – 2014, cuatro Representantes a la Cámara del periodo anterior, resultaron electas al Senado. Ellas son Karime Mota del Partido de la U, las conservadoras Liliana María Rendón Roldán, Myriam Alicia Paredes Aguirre y Nora María García.

En el Senado quienes repitieron periodo, es decir, siendo senadoras del 2006 - 2010 fueron electas de nuevo como congresistas para el periodo inmediatamente posterior 2010 - 2014, objeto de análisis, fueron las senadoras Dilian Francisca Toro y Piedad del Socorro Zuccardi, del partido de la U; Piedad Córdoba Ruíz, del partido Liberal; Daira de Jesús Galvis Méndez, de Cambio Radical, Gloria Inés Ramírez Ríos, del Polo Democrático y Alexandra Moreno Piraquive, por el Movimiento MIRA.

Los anteriores datos dan cuenta entonces que la mayoría (13) de las mujeres senadoras (17), para el periodo en estudio, tenían experiencia en política, al incluir a quienes venían de la Cámara de Representantes y a las senadoras reelectas, además del grupo de senadoras recién electas, también con experiencia en cargos de elección popular, entre quienes se encontraban la

exgobernadora del Quindío, Amparo Arbeláez; la exconcejala de Bogotá, Gilma Jiménez y la exalcaldesa de Bello Antioquia, Olga Suarez Mira.

En la Cámara de Representantes la característica de experiencia en el ámbito político también se presentó. La mitad (10) de las Representantes electas para el periodo 2010 – 2014 (21) habían ejercido como diputadas, concejales y alcaldesas en los departamentos donde fueron electas.

Tabla 3. Votación de las Mujeres por Partido.

SENADORA	PARTIDO	VOTACIÓN	PUESTO DE LA VOTACIÓN
ALEXANDRA MORENO PIRAQUIVE	MIRA	292862	1RA
DILIAN FRANCISCA TORO	U	151.624	2DA
PIEDAD ZUCCARDI	U	75.450	7MA
MARITZA MARTÍNEZ ARISTIZABAL	U	61.226	13AVA
CLAUDIA YANETH WILCHES	U	44036	24AVA
KARIME MOTA	U	47669	16AVA
OLGA LUCIA SUAREZ MIRA	C	122742	1RA
LILIANA MARÍA RENDON ROLDAN	C	109128	2DA
MYRIAM ALICIA PAREDES AGUIRRE	C	104204	3RA
NORA MARÍA GARCIA BURGOS	C	67448	10MA
ARLETH PATRICIA CASADO DE LOPEZ	L	134083	1RA
PIEDAD CORDOBA	L	67438	3RA
AMPARO ARBELAEZ	L	41812	13AVA
TERESITA GARCÍA ROMERO	PIN	53573	7MA
DAIRA DE JESUS GALVIS	CR	65.939	3RA
GLORIA INES RAMIREZ	POLO	36339	8VA
GILMA JIMENEZ GOMEZ	VERDE	207799	1RA

Fuente: Elaboración Propia a partir de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil

Otra característica de la participación descriptiva de las mujeres en la conformación del Congreso es que para el periodo 2010 – 2014, la mitad de las mujeres electas al Senado obtuvieron las más altas votaciones al interior de sus partidos. En el Partido Liberal, Conservador, Verde y Mira, obtuvieron la primera votación; en el Partido de la U, la segunda votación más alta. Es de

resaltar el caso del Partido Conservador donde las tres primeras votaciones fueron para mujeres y el del Partido Liberal donde la primera y la tercera votaciones más altas, fueron para mujeres electas como senadoras. Estas amplias votaciones indican que las mujeres electas al Senado eran lideresas fuertes para sus partidos, siendo identificadas al interior del Congreso y de sus colectividades como mujeres de trayectoria política fuerte, rasgo que se vio reflejado al interior de la Bancada de Mujeres fortaleciéndola, al contar con voces que eran escuchadas en sus partidos.

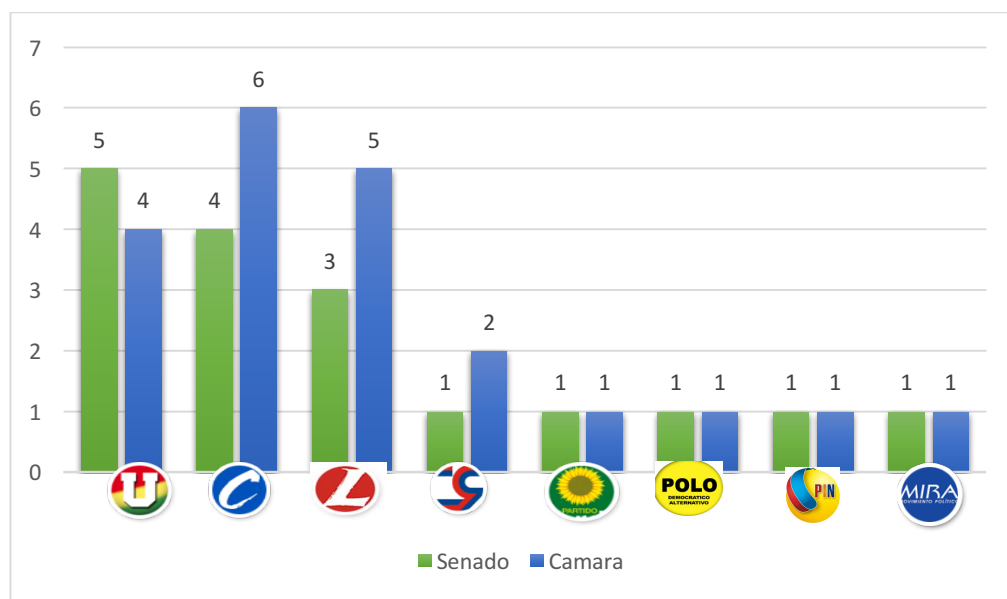
Tabla 4. Conformación de la Cámara de Representantes 2010 – 2014 por Partido

Cámara	Mujeres	Hombres	% Mujeres
Conservador	6	30	16,6
Partido de la U	4	44	8,3
Liberal	4	32	11,1
Cambio Radical	2	14	12,5
PIN/ Opción Ciudadana	1	10	9,0
MIRA	1	0	100
Partido Verde	1	2	33,3
Polo	1	4	20
Unidad Liberal	1	1	50
Indígenas	0	1	0
Otros	0	6	0
Total	21	144	12,7

Fuente: Elaboración Propia a partir de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil

En la Cámara de Representantes fueron reelectas para el periodo 2010 - 2014, Lucero Cortes Méndez del Partido de la U; Nancy Denise Castillo García, del partido Liberal; Rosemary Martínez Rosales, de Cambio Radical y Gloria Stella Díaz Ortiz, por el movimiento MIRA. Al contrario del Senado, la conformación de la Cámara de Representantes, en cuanto la participación de las mujeres, se renovó en un 81%, lo que implicó para el trabajo conjunto objeto de estudio, retos respecto a conocerse, adquirir confianza, acoplarse a la dinámica propia de la Corporación y buscar una temática o nicho según su experticia que les permitiera lograr reconocimiento interparlamentario y externo.

Gráfico 2. Congresista Mujeres electas por Partido
2010- 2014



Fuente: Elaboración Propia a partir de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil

Se puede ver que el mayor número de mujeres electas se encuentra en el partido Conservador (10), el partido de la U (9) y el partido Liberal (8). Sin embargo, se destaca como una peculiaridad más de la conformación del Congreso, que ésta cambió a lo largo del periodo 2010 – 2014, afectando el número de mujeres electas. Fue el caso en el partido liberal de la senadora Piedad Córdoba, quien fue retirada de su cargo tras un fallo proferido por la Procuraduría General de la Nación a partir de septiembre de 2010; y la senadora Amparo Arbeláez, sancionada por la misma entidad en agosto de 2011. También en el Partido de la U, la senadora Dilian Francisca Toro, investigada desde julio del año 2012, por la Corte Suprema de Justicia y la senadora Piedad Zuccardi, desde febrero de 2013, se retiraron de la Corporación. La senadora Liliana Rendón del partido conservador, renunció a su curul, en octubre de 2013, para adherirse a otro partido; esta serie de acontecimientos restaron el número de mujeres electas para el periodo 2010 – 2014, junto con el fallecimiento de la senadora Gilma Jiménez en junio de 2013. De otro lado, en el año 2012 la senadora Astrid Sánchez, por el Partido de la U, se posesionó como senadora, al reemplazar a un senador de su partido inhabilitado por la Corte Suprema de Justicia.

En la Cámara de Representantes, también hubo cambios en la conformación de la Cámara, en cuanto al número de las mujeres electas, el cual se disminuyó con el retiro de la Representante por Bogotá, por el Partido de la U, Lucero Cortés, en abril de 2011, al ser investigada por la Corte Suprema de Justicia, y con la pérdida de investidura de la Representante Liberal por Magdalena, tras fallo del Consejo de Estado, en junio de 2012.

Pese a estos cambios en la participación descriptiva de las mujeres en el Congreso de la República, como analizaremos más adelante, la aprobación de las leyes objeto de estudio, contó con la presencia y participación de la mayoría de las electas, ya que muchos de los proyectos se debatieron en el primer año del periodo.

Cabe mencionar como un aspecto adicional característico de las mujeres que conformaron el Congreso durante el periodo 2010 – 2014 que, a excepción de una de ellas, contaban con carreras profesionales, tendencia que no se entrará a analizar ya que la mayoría son carreras no afines a la gestión pública. (Ver anexo 1. Conformación del Congreso de la República 2010 – 2014)

Las características fundamentales del Congreso para el periodo 2010 – 2014 en cuanto la participación descriptiva, son entonces que las congresistas que lo conformaron, tenían experiencia en el trabajo al interior de una corporación pública, es decir, no eran ajenas a las dinámicas propias de este tipo de células, en cuanto su funcionamiento, procedimientos, interés políticos insertos en las discusiones, interactuar con otros partidos políticos, lo que se puede ver como una ventaja al momento de su actuar en el Congreso; también la mayoría de las congresistas, para el caso del Senado, fueron mujeres que para el periodo bajo estudio contaban con el respaldo político dentro de sus partidos, aspecto que se deduce de la importante votación que aportaron; y por último, fue un Congreso que tuvo constantes cambios en su conformación inicial, dadas las renunciaciones e investigaciones a las cuales fueron sujetas varias de las congresistas.

Para el análisis objeto de estudio sobre el qué hacer legislativo, además de mencionar las etapas del proceso legislativo y de quiénes lo conformaron durante el periodo 2010 – 2014, se

pasará a determinar los proyectos de ley que dieron lugar a las leyes sobre derechos de las mujeres aprobadas en dicho cuatrienio.

2.3. Proyectos sobre derechos de las mujeres a la luz de una categorización con enfoque de género.

Como se ha afirmado, durante el periodo legislativo 2010 – 2014 fueron aprobados varios proyectos de ley que garantizan en distintas áreas, los derechos de las mujeres. Para evidenciar la relación y el efecto que esos proyectos convertidos en leyes tienen en la vida de las mujeres se contrastarán con la propuesta teórica de Rodríguez Gustá, quien identifica cuatro categorías⁵¹ que agrupan las principales características de las políticas o iniciativas orientadas a instaurar una mayor igualdad de género, en la literatura especializada, ellas son: 1) las políticas de acción afirmativa; 2) las políticas para las mujeres; 3) las políticas con perspectiva de género y; 4) las políticas de transversalización de género. Utilizaremos esta clasificación para estudiar los proyectos de ley aprobados cuyo contenido presente características relacionadas con la ampliación de los derechos para las mujeres, con perspectiva y/o transversalización de género y se constituyan en acciones afirmativas para ellas. Dado que los proyectos de ley seleccionados se convirtieron en leyes de la República, se hará referencia a las leyes según su número de aprobación, sin embargo, cada número de proyecto se encuentra relacionado en el Anexo 2: Comparativo de Leyes sobre Derechos Humanos de las Mujeres 2010 – 2014.

De manera general todas las leyes que se han seleccionado para el presente trabajo (Ver Anexo 2. Comparativo de Leyes sobre Derechos Humanos de las Mujeres 2010 - 2014) se refieren al bienestar, la seguridad, autonomía y los derechos de las mujeres (laborales, económicos, de participación), sin embargo, se revisará según las categorías de análisis que ofrece la autora mencionada, a cuál categoría responde cada una de las leyes, para afirmar que son sensibles o tienen enfoque de género a la luz de la teoría y en qué medida (alta, media o baja), para lo cual se

⁵¹ Rodríguez Gustá, Ana Laura, (2008). Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención. Pág. 110.

utiliza la ficha metodológica del Anexo 3. desarrollada para la investigación, que describe cada una de las categorías y los tres niveles de incidencia.

En primer lugar, se toma la Ley 1434 de 2011⁵² que crea la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer, ley que tiene como objetivo “fomentar la participación de las mujeres en el ejercicio de la labor legislativa y de control político a través de la creación de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso de la República⁵³”. Dado que más adelante se ampliará el análisis de las funciones y estructura que la ley establece para la CLEM, para este acápite solo se hará referencia al objetivo de la misma para verificar su clasificación como una ley con enfoque de género, según la categorización de Rodríguez.

La creación de la Comisión Legal de equidad para la mujer, se puede clasificar como una acción afirmativa, adecuando este concepto al desarrollado por la Corte Constitucional vía jurisprudencial. Conforme a la Sentencia C-667 de 2006 la Corte define las acciones afirmativas como “políticas o medidas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan, bien de lograr que los miembros de un grupo subrepresentado, usualmente un grupo que ha sido discriminado, tenga una mayor representación. Las acciones afirmativas comprenden “medidas de discriminación positiva, que buscan la igualdad material”.

La Comisión legal para la Equidad de la Mujer, como acción afirmativa aumenta la capacidad de impulsar las políticas de equidad, en la medida en que exige más compromiso político y aumenta los recursos y las instituciones que actúan, busca crear las condiciones para que las mujeres puedan incidir políticamente en las decisiones que deben tomarse para corregir las desigualdades, inequidades y situaciones de discriminación que prevalecen en la sociedad colombiana con lo que se lograría un avance importante del Estado colombiano en la protección de los derechos de las mujeres.

⁵² Por la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones.

⁵³ Ley 1434 de 2001, artículo 1.

En ese sentido, y siguiendo la categorización de Rodríguez, la Comisión Legal es una clara iniciativa de acceso de mujeres (congresistas y por esta vía, mujeres de la sociedad civil) a las instituciones (Congreso de la República) con el fin de garantizar su participación en el proceso de toma de decisión política; medida temporal en el sentido que una vez alcanzadas las condiciones de igualdad de las mujeres en la sociedad, no será necesaria una Comisión Legal para la equidad de la mujer al interior del legislativo; sin embargo esta ley tendría una incidencia baja como iniciativa de acción afirmativa, ya que no solo por el hecho de su creación y puesta en marcha, se logrará el objetivo que pretende de representación sustantiva y de aumentar la representación descriptiva.

Sin embargo, vale la pena aclarar que este tipo de iniciativas legislativas en el estudio realizado en México sobre la representación sustantiva de las mujeres en las agendas legislativas, que utilizó la misma categorización, las clasifican en iniciativas con perspectiva de género, sin dar mayor explicación al respecto⁵⁴. Podría decirse que, es dado a que la Comisión Legal promueve la igualdad entre hombres y mujeres y busca la transformación de relaciones de poder, sin embargo, por el objetivo establecido en la ley que crea la Comisión, que se refiere solo a fomentar la participación de las mujeres en el ejercicio de la labor legislativa y de control político, se afirma que es una iniciativa de acción afirmativa para buscar ese fin.

En la categoría de iniciativas de acción afirmativa se encuentra la “Ley de cuotas” como comúnmente se ha conocido la Ley 1475 de 2011⁵⁵; esta ley incluye la Equidad de Género como principio de organización y funcionamiento de los partidos políticos⁵⁶. Establece el mínimo del 30% de participación de uno de los géneros en la conformación de las listas de candidatos de los partidos políticos a las diferentes corporaciones públicas de elección popular donde se elijan más

⁵⁴ En primer lugar, entre las 14 propuestas legislativas cuyo contenido es sensible al género de la LVII Legislatura sobresalen iniciativas con perspectiva de género, tales como: 1) la creación de la Comisión Permanente de Equidad y Género al interior de la Cámara de Diputados, Sarah Patricia Cerna Villagra, La representación sustantiva de las mujeres en las agendas legislativas de las diputadas mexicanas. Pág. 112.

⁵⁵ Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones

⁵⁶ Ley 1474 de 2011, artículo 1, numeral 4.

de cinco curules⁵⁷, además obliga a destinar del 15% de presupuesto de funcionamiento, gastos para la inclusión efectiva de las mujeres, jóvenes y minorías étnicas en el proceso político⁵⁸ e incluye un incentivo financiero del 5% para los partidos políticos con más mujeres electas⁵⁹.

Las medidas mencionadas contempladas en la Ley, persiguen alcanzar mayores niveles de participación de las mujeres en ámbitos decisorios; pese a que se trata de una acción afirmativa⁶⁰, no modifica de manera directa la conformación del Congreso de la República, ya que por ejemplo, la cuota del 30% de mujeres en las listas a corporaciones públicas donde se elijan más de 5 curules, está orientada hacia las listas de candidatos y no como una cuota de participación reservada del total de curules del Congreso, Asamblea, Concejos, Juntas Administradoras Locales, lo que no garantiza el cambio en las proporciones de hombres y mujeres en dichas corporaciones. Su incidencia en la categoría de iniciativas de acción afirmativa, es media.

La afirmación anterior, se puede corroborar con la aplicación de la cuota de mujeres en las listas en dos elecciones locales (2011 y 2015) y en una nacional (2014), que da cuenta que pese al aumento del número de candidatas, ya que todos los partidos han cumplido con la cuota en la conformación de las listas, so pena de que sean revocadas por la organización electoral, no se ha tenido un avance significativo en la participación de mujeres en corporaciones públicas, como se mencionó en el apartado 1.1.

Otra ley con enfoque de género del periodo 2010 – 2014, es la Ley 1468 de 2011⁶¹ o de Licencia de Maternidad, que amplía el periodo de licencia de maternidad a (14) catorce semanas remuneradas. En caso de que el parto sea prematuro se reconocerá como licencia el tiempo que faltase en la etapa de gestación más las 14 semanas. Cuando se trata de madres con parto múltiple

⁵⁷ *Ibidem*, artículo 28.

⁵⁸ Ley 1474 de 2011, artículo 18

⁵⁹ *Ibidem*, artículo 17, numeral 6.

⁶⁰ Por medio de la sentencia C-490 de 2011 la Corte Constitucional realizó el examen de constitucionalidad previo a la Ley Estatutaria 1475 de 2011. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva

⁶¹ Por la cual se modifican los artículos 236, 239, 57, 58 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.

se amplía la licencia en dos (2) semanas más, es decir 16 semanas. En caso de fallecimiento de la madre esta licencia le será concedida al padre.

Esta ley toma en consideración las condiciones biológicas propias de las mujeres como progenitoras, amplía el periodo para la recuperación postparto y autoriza el inicio de la licencia una semana antes, medidas para la salud de la madre y del que está por nacer, asegurando el cuidado en los primeros días de vida, por su progenitora. Sin embargo, esta ley no otorga igual periodo de licencia a los hombres, solo otorga como licencia remunerada de paternidad, ocho días⁶², estableciendo una gran diferencia en las labores de cuidado que ejercen las madres y los padres para con los hijos recién nacidos y favorece una discriminación laboral hacia las mujeres por el hecho de ser madres.

Esta es una ley para las mujeres, con una incidencia alta en dicha categoría, dado que surge para las mujeres teniendo en cuenta la posibilidad de ser madres, aunque se afirma que reduce las necesidades de las mujeres a las de sus hijos, privilegiando el cuidado que deben recibir solo a cargo de la madre.

Seguidamente la Ley 1496 de 2011⁶³ o Ley de Igualdad Salarial, combate la diferenciación retributiva laboral sin causa justificada cuando personas de diferente sexo desempeñen el mismo empleo, labor, cargo u oficio con idénticas funciones; establece límites a la libertad contractual al prohibir invocar la libertad contractual de las partes, en la relación laboral, para sustentar la prácticas discriminatorias con diferenciación retributiva salarial sin causa justificada y de otro lado, obliga a las empresas con más de 50 trabajadores a llevar un registro de perfil y asignación de cargos por sexo, funciones y asignación laboral. Este último concepto deberá ser desagregado por clase o tipo de retribución económica por labor. El incumplimiento generará multas de hasta 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

⁶² Ley 1468 de 2011. Artículo 1, párrafo 1.

⁶³ Por medio de la cual se garantiza la igualdad salarial y de retribución laboral entre mujeres y hombres, se establecen mecanismos para erradicar cualquier forma de discriminación y se dictan otras disposiciones.

Esta ley contribuye a cerrar la brecha salarial entre hombres y mujeres, tal como lo indica su objetivo “garantizar la igualdad salarial y de cualquier forma de retribución laboral entre mujeres y hombres, fijar los mecanismos que permitan que dicha igualdad sea real y efectiva tanto en el sector público como en el privado y establecer los lineamientos generales que permitan erradicar cualquier forma discriminatoria en materia de retribución laboral⁶⁴”.

Elimina cualquier discriminación en materia de retribución laboral por razón del género o sexo, argumento que permite afirmar que se trata de una ley para las mujeres, con incidencia alta en esta categoría. Esta ley además de establecer la prohibición de una discriminación laboral por el hecho de ser mujer, establece medidas con enfoque no solo de compensar sino de transformar las relaciones de poder en el trabajo, ya que establece obligaciones en cabeza del gobierno nacional para promover y fortalecer el acceso de las mujeres al trabajo urbano y rural como la formación laboral dirigida a las mujeres en áreas no convencionales, asistencia técnica a las mujeres campesinas, entre otras, lo que permite ubicar esta ley con incidencia alta en la categoría de ley con perspectiva de género.

Finalmente en la categoría de leyes para las mujeres, se encuentra la ley Por medio de la cual se reglamentan las actividades de comercialización en Red o Mercadeo Multinivel en Colombia, Ley 1700 de 2013 que regula el desarrollo y el ejercicio de las actividades de mercadeo denominadas multinivel incluyendo, entre otros, el mercadeo en red en cualquiera de sus formas, buscando la transparencia en las actividades multinivel; la buena fe; la defensa de los derechos de las personas que participen en la venta y distribución de los bienes o servicios que se comercializan bajo este método y de los consumidores que los adquieran; la protección del ahorro del público y, en general, la defensa del interés público. El ejercicio de actividades de comercialización en Red o Multinivel es ejercido en su mayoría por mujeres, para quienes esta ley establece medidas de protección a su trabajo, permitiéndoles conciliar el trabajo y la familia mediante políticas compensatorias.

⁶⁴ Ley 1496 de 2011, artículo 1.

Pasando a otra de las categorías de análisis de las leyes que aborda la investigación, una de las primeras leyes del periodo en estudio, es la Ley 1413 de 2010⁶⁵ o Ley de Economía del Cuidado⁶⁶, la cual incluye el trabajo de hogar no remunerado, en el Sistema de Cuentas Nacionales, con el objeto de medir la contribución de las mujeres al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas públicas.

Dicha ley es un ejemplo de una iniciativa con alta incidencia en el tipo de leyes con perspectiva de género, ya que al visibilizar el trabajo de hogar no remunerado ejercido mayoritariamente por las mujeres y reflejar la contribución al desarrollo económico del país, visibiliza las diferencias históricas existentes entre hombres y mujeres, como método para que se establezcan políticas para revertirlas, y promover la igualdad entre géneros.

Al pasar a revisar si la Ley de Víctimas, Ley 1448 de 2011⁶⁷, tiene relación con los derechos de las mujeres y mejora sus condiciones de vida, cabe mencionar que esta ley establece medidas específicas para la atención de las mujeres víctimas, como la atención en derechos sexuales y reproductivos dentro de los servicios de asistencia en salud que recibirán las mujeres víctimas⁶⁸. Dentro de los Derechos de las víctimas, establece el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia⁶⁹. Además, las actividades de memoria histórica harán especial énfasis sobre las modalidades de violencia contra la mujer en el marco de las violaciones dentro del conflicto armado, y dentro de las acciones para proporcionar bienestar y contribuir a mitigar el dolor de la víctima habrá apoyo para la reconstrucción del movimiento y tejido social de las comunidades campesinas, especialmente de las mujeres⁷⁰.

⁶⁵ Por medio de la cual se regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas públicas.

⁶⁶ La Economía del cuidado se refiere al espacio donde la fuerza de trabajo es reproducida y mantenida, incluyendo todas aquellas actividades que involucran la crianza de los niños, las tareas de cocina y limpieza, el mantenimiento general del hogar y el cuidado de los enfermos o discapacitados. La valoración del trabajo no remunerado de la mujer es fundamental para modificar la percepción social del trabajo de la mujer y su aporte al desarrollo económico y social. Informe de Ponencia para primer debate proyecto de ley No. 81 de 2009. Gaceta del Congreso No. 1031 de 2009

⁶⁷ Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones

⁶⁸ Ley 1448 de 2011, artículo 54.

⁶⁹ *Ibidem*, artículo 28 numeral 12.

⁷⁰ *Ibidem*, artículo 139 literal g.

Las autoridades deben informar a las mujeres sobre el derecho a no ser confrontadas con el agresor o sus agresores⁷¹ e indica la creación de una campaña nacional de prevención y reprobación de la violencia contra la mujer⁷², así como de una política de tolerancia cero a la violencia sexual al interior de las entidades del Estado⁷³ y la participación efectiva de las mujeres en las Mesas de Participación de Víctimas⁷⁴.

Establece la atención preferencial para las mujeres en los trámites administrativos y judiciales del proceso de restitución⁷⁵. Un programa especial para garantizar el acceso de las mujeres a los procedimientos contemplados para la restitución con personal capacitado en temas de género⁷⁶. Tendrán prioridad en la aplicación de los beneficios en materia de crédito, adjudicación de tierras, garantías, seguridad social, educación, capacitación y recreación, subsidio familiar, planes y programas de reforestación, y jornadas de cedulaación⁷⁷. Cuando hubieran sido víctimas de abandono forzado y/o despojo, la titulación de la propiedad, restitución de derechos y la compensación, se hará no solo a nombre del demandante, sino también de su cónyuge, o compañero o compañera permanente, cuya restitución se reclama⁷⁸.

Esta ley, considera a las mujeres como principales víctimas del conflicto armado en Colombia, para lo cual propone acciones de atención y reparación integral que logren *transformar* las relaciones de desigualdad que han vivido las mujeres no solo como víctimas, sino como sujetos de derecho, por lo que esta iniciativa es una ley con perspectiva de género con una incidencia alta en esa categoría. Además del factor de tener en cuenta las propuestas de las organizaciones de mujeres, como se mencionará en el siguiente punto.

⁷¹ *Ibidem*, artículo 35, numeral 4.

⁷² *Ibidem*, artículo 149 literal s.

⁷³ *Ibidem*, artículo 149 literal h.

⁷⁴ *Ibidem*, artículo 193.

⁷⁵ *Ibidem*, artículo 114, 115.

⁷⁶ *Ibidem*, párrafo 2.

⁷⁷ *Ibidem*, artículo 117.

⁷⁸ *Ibidem*, artículo 91, párrafo 4 y artículo 118.

Así mismo, la Ley 1542 de 2012⁷⁹ que tiene por objeto garantizar la diligencia de las autoridades en la investigación de los presuntos delitos de violencia contra la mujer y eliminar el carácter de querellables y desistibles de los delitos de violencia intrafamiliar e inasistencia alimentaria, tipificados en los artículos 229 y 233 del Código Penal⁸⁰. Dichos delitos serán investigados de oficio en cumplimiento del deber de debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra las mujeres, como un compromiso internacional adquirido por el Estado colombiano⁸¹.

Esta ley junto con la Ley 1639 de 2013⁸² sobre crímenes con ácido, que tiene por objeto fortalecer las medidas de prevención, protección y atención integral a las víctimas de crímenes con ácido, álcalis o sustancias similares o corrosivas que generen daño o destrucción al entrar en contacto con el tejido humano, y la Ley 1719 de 2014⁸³ sobre violencia sexual en el conflicto armado, la cual adopta medidas para garantizar el derecho de acceso a la justicia de manera prioritaria de las víctimas de violencia sexual, en especial de la violencia sexual asociada al conflicto armado interno, son leyes que se refieren a la eliminación de todo tipo de violencia contra las mujeres, parten del hecho que las mujeres son las mayores víctimas de violencia intrafamiliar, física y sexual; así que se encuentran en la categoría de Rodríguez como leyes con perspectiva de género, ya que incorporan acciones para la transformación de las relaciones de poder y autoridad en las familias, el trabajo y la escuela, como factores de violencia contra las mujeres, pero cada ley tiene una incidencia diferente en la categoría.

La primera tiene un nivel bajo de incidencia ya que solo establece un tratamiento penal para la violencia intrafamiliar, dejando de lado, acciones de empoderamiento de las mujeres para transformar la desigualdad o discriminación que se quiere abordar; la segunda ley visibiliza la

⁷⁹ Por la cual se reforma parcialmente la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal.

⁸⁰ *Ibidem*, artículo 1.

⁸¹ Ley 248 de 1995 Por medio de la cual se aprueba la Convención Internacional para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, suscrita en la ciudad de Belem Do Para, Brasil, el 9 de junio de 1994.

⁸² Por medio de la cual se fortalece la protección de la integridad personal y se adiciona un inciso al artículo 113 de la Ley 599 de 2000 ("integridad personal; crímenes con ácido")

⁸³ Por la cual se modifican algunos artículos de las Leyes 599 de 2000, 906 de 2004 y se adoptan medidas para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial la violencia sexual con ocasión del conflicto armado, y se dictan otras disposiciones.

violencia física, y regula la venta de ácidos por medio de la creación de un registro para la comercialización de ese tipo de productos, establece una ruta de atención integral gratuita para las víctimas de ataques con ácido, y mecanismos para su vinculación laboral. Sin embargo, no establece medidas para transformar la violencia contra las mujeres como forma de discriminación y no fomenta acciones de trabajo activo con los hombres, por lo que su incidencia en la categoría de ley con perspectiva de género es media; a diferencia de la última ley que se menciona sobre violencia sexual en el conflicto armado que tiene una alta incidencia en la categoría, ya que incorpora acciones para la transformación de la violencia contra las mujeres, como que se presume la vulnerabilidad de las víctimas de violencia sexual con ocasión del conflicto armado, la carga de la prueba no estará en las víctimas y no podrá exigirse como requisito el estudio de riesgo previo, además de ser propuestas construidas en interacción con las organizaciones de mujeres, como se lee en la ponencia para primer debate de la iniciativa⁸⁴.

Por último, dentro de las once leyes que para el periodo 2010 – 2014 se considera tienen relación con los derechos de las mujeres y sobre las cuales se analizará el rol de la Bancada de Mujeres en su aprobación y la incorporación del enfoque de género en su contenido, está la Ley 1450 de 2011⁸⁵ que aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014. Ley que en los múltiples temas que aborda, establece la construcción de manera participativa de una Política Nacional para garantizar los derechos humanos de las Mujeres con un enfoque multisectorial y transversal y la igualdad de género y fortalece la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer para el cumplimiento de sus funciones⁸⁶. Esta iniciativa permite en gran medida la transversalización de género, al indicar que la política pública que se construirá tendrá en cuenta la multisectorialidad y transversalidad apuntándole al cambio cultural para afrontar las desigualdades de género.

Para la investigación presente, se han tomado once de las leyes aprobadas en el periodo 2010 – 2014, que incorporan medidas para la garantía de los derechos de las mujeres y que según la categorización de Ana Laura Rodríguez Gustá, se ubican como iniciativas con enfoque de

⁸⁴ Gaceta del Congreso No. 652 de 2013. Pág.25

⁸⁵ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 “Prosperidad para Todos”

⁸⁶ Ley 1450 de 2011, Artículo 177

género. La mitad se identifican en el presente trabajo como leyes con perspectiva de género (Ley de economía del cuidado, Ley de víctimas, Eliminación de la querrela de la violencia intrafamiliar, Ley de crímenes de ácido y la de víctimas de violencia sexual en el conflicto armado). Dos de las leyes objeto de estudio se sitúan en la investigación como iniciativas de acción afirmativa (creación de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer y Ley de cuotas); dos más como iniciativas legislativas para las mujeres (ampliación de la licencia de maternidad y la Ley de igualdad salarial), y finalmente una ley como iniciativa de transversalización de género (artículo del Plan Nacional de Desarrollo sobre Política pública nacional de equidad de género). En resumen se aprecia en la Tabla No. 5 cada ley analizada bajo la categorización adoptada por Rodríguez Gustá y su nivel de incidencia en la categoría.

Tabla No. 5 Clasificación y nivel de Incidencia de las Leyes sobre derechos de las mujeres 2010 – 2014 en categorías con enfoque de género.

Categoría	Ley / Descripción Categoría	Nivel de Incidencia		
		Alta	Media	Baja
2 Iniciativas de ley de acción afirmativa	Ley 1475 de 2011. Cuota del 30% de mujeres candidatas. No cambia de manera automática las proporciones de hombres y mujeres.		X	
	Ley 1434 de 2011 Creación de la Comisión legal para la Equidad de la Mujer ➤ Deja a la voluntad de quien tiene competencia para la acción afirmativa y no garantiza una mayor presencia numérica de las mujeres en las jerarquías.			X
3 Iniciativas de ley para las mujeres.	Ley 1496 de 2011 Igualdad salarial entre hombres y mujeres ➤ Buscan disminuir las brechas de género.		X	
	Ley 1468 de 2011. Ampliación licencia de maternidad. ➤ Establece acciones específicas teniendo en cuenta las diferencias biológicas de las mujeres.		X	
	Ley 1700 de 2013. Ley Multinivel ➤ Logra conciliar el trabajo y la familia mediante políticas compensatorias.		X	
1 Iniciativas de transversalización de género	Ley 1450 de 2011 Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014. Construcción de manera participativa Política Nacional sobre Equidad de Género y fortalecimiento de la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer. ➤ Crea instancias de articulación y coordinación para integrar el enfoque de género.	X		

5 Iniciativas de ley con perspectiva de género Reconocen las diferencias sociales, económicas y políticas entre hombres y mujeres y para revertirlas.	Ley 1413 de 2011 Inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales. ➤ Incorpora acciones para la transformación de las relaciones de poder y autoridad en las familias, el trabajo y la escuela, además construidas en interacción con las organizaciones de mujeres.	X		
	Ley 1448 de 2011 Atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno	X		
	Ley 1719 de 2014 Medidas para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual con ocasión del conflicto armado.	X		
	Ley 1639 de 2013 Medidas de prevención, protección y atención integral a las víctimas de crímenes con ácido. ➤ El ámbito que se quiere transformar queda aislado de otros centrales para superar la desigualdad. No fomenta acciones de trabajo activo con los hombres.		X	
	Ley 1542 de 2012 Eliminación querrela en Delitos de Violencia Intrafamiliar e Inasistencia Alimentaria ➤ Incorpora acciones para la transformación de las relaciones de poder y autoridad en las familias, el trabajo y la escuela, pero no son suficientes las acciones de empoderamiento de las mujeres para transformar la desigualdad que se quiere abordar.			X

En el Anexo 2. se podrá ver la relación de las leyes aprobadas en el periodo 2010 – 2014, que tienen relación con derechos de las mujeres, por fecha de aprobación, autor, partido, agrupadas por categorías de derechos, con un breve resumen de su contenido y la clasificación según la teoría de Ana Laura Rodríguez. La categoría de autor y partido, se tiene en cuenta solo para hacer referencia a las distinciones en el trámite, ya que no es objeto de análisis en este trabajo, el tipo de leyes radicadas por cada partido, sino más bien, se pretende revisar la incidencia de las mujeres congresistas en su aprobación, tema objeto del apartado siguiente.

Antes de abordar las peculiaridades del trámite de las iniciativas relacionadas, se puede concluir en este punto con la revisión de las leyes estudiadas, que efectivamente responden a la Representación Sustantiva de las Mujeres en términos de Celis et al (2008) en cuanto a la introducción de intereses de mujeres en las agendas políticas y legislativas, así como la introducción de perspectivas de mujeres en temáticas más allá del género, como la economía y el conflicto armado interno. Sin embargo, en el siguiente capítulo se determina el rol que la bancada de mujeres del Congreso jugó para contribuir a esa representación sustantiva.

El análisis del trámite de las leyes sobre derechos de las mujeres para el periodo 2010 – 2014, se realizará con el fin de encontrar las particularidades que los proyectos de ley tuvieron en el paso por el legislativo, que pudieron incidir en su aprobación, para luego relacionarlas con el papel de las congresistas en dicho trámite.

2.4. Análisis sobre su trámite legislativo.

Para el análisis del trámite legislativo de los proyectos de ley aprobados en el periodo 2010 – 2014 con enfoque de género, se clasificarán en los que fueron iniciativa del gobierno nacional, los que fueron autoría de un congresista en particular y finalmente los que fueron radicados por la Bancada de Mujeres en pleno; estas variables podrán diferenciar el trámite en cada caso y permitirá realizar en el siguiente capítulo el análisis del rol de la Bancada de Mujeres con mayor diferenciación. La descripción del análisis es parte del Anexo 2 en el que se puede ver el cuadro comparativo que contiene las variables de análisis.

Como se revisó en la sección 2.1 sobre cómo se hacen las leyes, todas las leyes ordinarias tienen igual trámite dentro del Congreso de la República, el cual está determinado en el Reglamento del Congreso de la República, ley 5 de 1992. Sin embargo, se revisan las características que tuvo el trámite para cada categoría que guiará el análisis, con el fin de evidenciar las particularidades que surtieron para que fueran ley de la República.

Respecto a las iniciativas del gobierno nacional, dos proyectos de ley de gran envergadura fueron tramitados en el periodo objeto de estudio. Se trata del que dio origen a la Ley por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 “Prosperidad para Todos” (1450), guía de las metas, los planes y programas y su inversión para el cuatrienio, para el cumplimiento del Programa de gobierno presentado por el Presidente de la República como candidato; así como el proyecto de ley sobre las medidas para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno (1448), que según la interlocución del señor Presidente de la República al momento de la promulgación de la Ley, es la más importante de su mandato⁸⁷, compromiso adquirido en su discurso de posesión, y cuyo proyecto de ley fue radicado personalmente por el primer mandatario en el Congreso de la República y la ley fue sancionada en acto en el que participó el Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon.

A este grupo de leyes, se suma la ley “Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan

⁸⁷ “Durante su discurso el jefe de Estado recordó cuando radicó personalmente el proyecto de Ley de Víctimas. Ese día –rememoró– dijo que si lograba aprobar esa normativa habría valido la pena haber sido presidente. <http://www.semana.com/nacion/articulo/presidente-santos-sanciono-ley-victimas/241121-3>

otras disposiciones” (1475) originada en el proyecto de ley estatutaria radicado por el Ministro del Interior y de Justicia, German Vargas Lleras, para reglamentar el Acto legislativo 01 de 2009, que aprobó la reforma política sobre partidos políticos, campañas electorales y la organización electoral.

El trámite que surtieron estas leyes tiene la característica de que, al ser de interés del gobierno nacional, son proyectos que se tramitan rápidamente, o siguiendo con rigor los términos establecidos en el reglamento del Congreso, sin dilaciones, al contrario, con la prioridad que imprime a la agenda legislativa la insistencia del gobierno nacional a las bancadas que lo acompañan. La ley de víctimas se tramitó en ocho meses y la de cuotas en tres meses, radicada el 13 de septiembre y aprobada el 13 de diciembre de 2010. Se aclara que la ley del Plan Nacional de Desarrollo, tiene un trámite establecido por la ley orgánica del Plan⁸⁸, que proporciona celeridad y preferencia a su discusión⁸⁹ y tiene la peculiaridad que todas las proposiciones que se presenten deben de contar con el aval del Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación.

Cada etapa del trámite legislativo es una oportunidad para introducir modificaciones al texto del proyecto, en el informe de ponencia para cada debate o por medio de proposiciones en las discusiones.

Para ilustrar lo anterior, en la aprobación de la **Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014**, como consta en las invitaciones escritas y ayudas de memoria de las reuniones, organizaciones de mujeres como la Red Nacional de Mujeres, Ruta Pacífica de las Mujeres, Red Mujer y Hábitat en América Latina, Mesa de Incidencia Política de Mujeres Rurales Colombianas, Coordinación Nacional de Mujeres en Situación de Desplazamiento, Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas - C.N.O.A⁹⁰ trabajaron conjuntamente con las congresistas, en

⁸⁸ Ley 152 de 1994.

⁸⁹ El proyecto de ley 218/11 Senado, 179/11Cámara fue radicado el 11 de febrero de 2011 y aprobado en segundo debate el 27 de abril de 2011.

⁹⁰ Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado (Movice); Mesa Nacional de Víctimas Pertencientes a Organizaciones Sociales; Coordinación Nacional de Desplazados (Cnd); Organización de Población Desplazada Desarraigada Independiente (Opddi); Campaña Permanente Tierra, Vida y Dignidad; Asociación de Afrodescendientes Desplazados (Afrodes); Asociación Nacional de Desplazados de Colombia (Andescol); Asociación Nacional de Ayuda Solidaria (Andas); Corporación Colombiana de Desplazados (Ccd); Mesa de Interlocución Gestión y Desarrollo; Convergencia de Organizaciones de Población Desplazada; No Vinculados; Mesa Indígena en Desplazamiento Forzado y en Confinamiento Territorial por el Conflicto Armado Colombiano; Mesa Distrital de Fortalecimiento a

la redacción del artículo que fue aprobado que estableció la obligación de construir la Política Pública Nacional para la Equidad de las Mujeres.

“En reunión convocada por las Consejeras de Planeación y las Organizaciones Sociales el 02 de Marzo de 2011, a la que asistieron las Senadoras Myriam Paredes, Claudia Wilches, Daira Galvis, Piedad Zuccardi y las Representantes Mónica Anaya y Gloria Stella Díaz por parte de la Bancada de Mujeres del Congreso, se acordó la conformación de una Comisión integrada por las asesoras de la Senadora Piedad Zuccardi, Myriam Paredes, Gloria Inés Ramírez y la asesora de la Representante Ángela Robledo, con el objeto de construir una propuesta de artículo consensuada con las organizaciones sociales para incluir la perspectiva de género en la discusión del Plan Nacional de Desarrollo”.

En el proyecto de ley radicado por el gobierno nacional como Plan Nacional de Desarrollo, no existía un artículo específico para las mujeres⁹¹; la proposición construida por el movimiento de mujeres y presentada a la Bancada de Mujeres del Congreso, se incluyó en la ponencia para primer debate como un artículo nuevo (199)⁹² y fue modificada en consenso para la ponencia en segundo debate (162) e incluida en el texto conciliado por ambas Cámaras. Estas proposiciones contaron con el aval del gobierno como propuesta que venía de la Bancada de Mujeres del Congreso (ver Anexo 5).

Se resalta que la discusión en segundo debate del proyecto de ley sobre el Plan Nacional de Desarrollo que se dio el 27 de abril de 2011, coincidió con la instalación de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso de la República y la elección de su Mesa Directiva, hecho que hizo que la Comisión presentara la proposición para segundo debate resultado del consenso con las organizaciones de mujeres, como primera acción en el nuevo marco institucional que formalizaba la estrategia de trabajo conjunto de las congresistas.

Organizaciones De Población Desplazada (Mdfopd); Mesa Nacional de Fortalecimiento Organizaciones de Población Desplazada (Mnfopd); Corporación Compromiso- Bucaramanga; Corporación Viva la Ciudadanía; Corporación Comunitar – Cauca; Comisión Colombiana de Juristas; Comisión De Seguimiento a la Política Pública Sobre Desplazamiento Forzado.

⁹¹ Proyecto de Ley 218/11 Senado - 179/11 Cámara. Gaceta del Congreso No 014 de 2011.

⁹² Gaceta del Congreso No. 85 de 2011.

En el trámite de la ley de víctimas, cada etapa del proceso legislativo fue propicia para presentar proposiciones encaminadas a incluir medidas para la atención y reparación integral a las mujeres víctimas. Si bien el proyecto de ley radicado por el gobierno incluyó el enfoque diferencial para conseguir la igualdad real de las mujeres, retomando el reconocimiento que la Corte Constitucional en el auto 092 de 2008 hizo sobre que “las mujeres enfrentan patrones sociales de discriminación, exclusión y violencia que son potenciados por los actores armados durante el conflicto”; el proyecto no establecía acciones diferenciales para las mujeres que respondieran al impacto desproporcionado del conflicto en sus vidas. Así lo expresaron las organizaciones de mujeres en la Declaración conjunta que presentaron a la Bancada de Mujeres del Congreso (ver Anexo 5), que en reuniones con los asesores de los congresistas convirtieron en proposiciones concretas expuestas por las Congresistas a los ponentes del Proyecto de Ley⁹³ (ver Anexo 5) y radicadas con las firmas de varias de ellas en los debates de la Comisión Primera de Senado y en la Plenaria de Senado, siendo aprobadas en este último debate (ver Anexo 5).

Tabla 6. Listado de las proposiciones radicadas conjuntamente por las congresistas en el trámite de la Ley de víctimas que fueron aprobadas⁹⁴:

Proposición	Trámite en el que fue incluida.	Artículo aprobado.
Medidas de Condonación de las deudas crediticias agrarias.	Incluida en el texto de la ponencia para segundo debate.	Artículo 121
Entrega de predios. Consentimiento de las mujeres para ser acompañadas de la fuerza pública a la entrega del predio.	Incluida en el texto de la ponencia para segundo debate.	Artículo 116
Atención para los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres víctimas.	Incluida en el texto de la ponencia para segundo debate.	Artículo 54

⁹³ Carta de la Bancada de Mujeres dirigida a los ponentes del Proyecto de ley de víctimas convocando reunión para el 01 de marzo de 2011, con el fin de presentar propuestas de las mujeres. 23 de febrero de 2011.

⁹⁴ Sobre las proposiciones relacionadas existe evidencia de que fueron presentadas por la Bancada de Mujeres del Congreso.

Asistencia Judicial para mujeres víctimas.	Texto aprobado en la plenaria de Senado y conciliado.	Artículo 43, Parágrafo 2.
Acciones en materia de memoria histórica. las actividades de memoria histórica a las que se refiere este artículo harán especial énfasis sobre las modalidades de violencia contra la mujer.	Texto aprobado en la plenaria de Senado y conciliado.	Artículo 146
Garantías de no repetición. Formulación de campañas nacionales de prevención y reprobación de la violencia contra la mujer, niños, niñas y adolescentes.	Texto aprobado en la plenaria de Senado y conciliado.	Artículo 149

En el bloque de proyectos de ley objeto de estudio, de iniciativa del gobierno nacional, el **proyecto sobre reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos y de los procesos electorales o ley de cuotas**, incorporó en su articulado desde la primera ponencia, el principio de equidad de género en la organización de los partidos⁹⁵, el incentivo del 5% de financiamiento a los partidos en proporción al número de mujeres electas, y la conformación de las listas de candidatos a corporaciones públicas (de más de 4 curules) con no más del 70% de candidatos del mismo género.

Si bien incluía dentro de las actividades a financiar por los partidos políticos “la inclusión efectiva de mujeres, jóvenes y minorías étnicas en el proceso político”; la destinación en los presupuestos anuales de una suma no inferior al 15% de los aportes estatales que le correspondieren a cada partido, se contempló solo para las actividades de sus centros de pensamiento y para la realización de cursos de formación y capacitación política y electoral, los partidos y movimientos.

En la ponencia para segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes, “el Representante Jaime Buenahora presentó una propuesta dirigida a eliminar la sección del artículo 29 en la cual se señala que cuando se trate de listas de candidatos para corporaciones públicas en circunscripciones en las que se elijan más de 4 miembros, no deberán quedar integradas en más del

⁹⁵ En virtud del cual hombres y mujeres gozarán de igualdad real de derechos y oportunidades para participar en las actividades políticas, dirigir las organizaciones partidistas, acceder a los debates electorales y obtener representación política. Gaceta del Congreso No. 636 de 2010

70% por candidatos de ninguno de los dos géneros y el señor Presidente de la Comisión Primera de ese momento, honorable Representante Béner Zambrano, propone la eliminación de la previsión promocional en materia de género⁹⁶. Dichas propuestas no fueron aceptadas por los ponentes⁹⁷ pero si fueron aprobadas en la discusión de la plenaria de la Cámara⁹⁸.

El proyecto pasa a su trámite en el Senado sin la acción afirmativa de la cuota del 30% de presencia de mujeres en las listas de candidatos, pero en la ponencia para primer debate en la Comisión Primera de Senado, el texto se introduce de nuevo para corporaciones públicas que elijan cinco curules o más, así como se incorpora el financiamiento para la capacitación política de mujeres, jóvenes y minorías étnicas de al menos el 15% del presupuesto de funcionamiento de cada partido⁹⁹.

Es decir, el gobierno con la radicación de este proyecto de ley, impulsa la participación de las mujeres, estableciendo una cuota como acción afirmativa para garantizar su presencia en las listas como candidatas, fija además un incentivo financiero para los partidos políticos, según el número de mujeres que elija, pero es en el trámite en el Congreso donde se establece presupuesto para asegurar el financiamiento de la inclusión de las mujeres en el proceso político, aunque no se evidencia la participación de mujeres congresistas en el trámite de este proyecto.

Las leyes de iniciativa del gobierno tienen un trámite acelerado dentro del legislativo que difiere de la dinámica en la que son aprobadas leyes de iniciativa congresional, esta característica tiene la ventaja de que, si en esos proyectos se incluyen acciones o medidas para las mujeres o con

⁹⁶ Gaceta del Congreso No. 771 de 2010.

⁹⁷ “Una vez analizadas rigurosamente las propuestas de los honorables Representantes Buenahora y Zambrano, consideramos que no es conveniente suprimir la señalada parte del artículo por cuanto establece el desarrollo del principio rector de la equidad de género establecido en el artículo 107 de la Constitución Política. Así mismo, en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, nuestro país se comprometió con alcanzar el ODM3 para lograr la autonomía y el empoderamiento de la mujer incrementando al 30% la presencia de mujeres en cuerpos colegiados para el año 2015. Las acciones afirmativas como las cuotas de género aportarán para que Colombia abandone el puesto 108 -de 134- junto a la República del Congo, del ranking de la participación de las mujeres en los parlamentos a nivel mundial y así pueda convertirse en ejemplo de la región. De otro lado, es fundamental tener en cuenta que medidas como la señalada en el artículo son de carácter transitorio y además no otorga a las mujeres un trato privilegiado ni un derecho adquirido puesto que tanto los hombres como las mujeres que resulten candidatizados deberán ser elegidos por la ciudadanía”.

⁹⁸ Gaceta del Congreso No. 882 de 2010.

⁹⁹ Gaceta del Congreso No. 948 de 2010.

perspectiva de género, habrá una mayor posibilidad de éxito en su trámite ya que tiene el respaldo del gobierno, las bancadas que apoyan su gestión y tendrá un trámite expedito.

Leyes iniciativas de un congresista. En este bloque de leyes, se encuentra la **ley de ampliación de la licencia de maternidad (1468)**, radicada por la senadora Alexandra Moreno Piraquive, a cuyo trámite se acumularon¹⁰⁰ tres proyectos de ley de similar contenido radicados posteriormente por los senadores Juan Lozano, Claudia Wilches y Dilian Francisca Toro. Aunque fueron radicados separadamente, su trámite tuvo el interés de varios autores, además dos de las autoras integrantes de la Comisión Séptima donde se dio primer debate, fueron designadas ponentes y pudo completar todos los debates en una legislatura (18 de agosto de 2010 a 08 de junio de 2011).

La ley de igualdad salarial entre hombres y mujeres (1496) fue una iniciativa de congresistas del Movimiento MIRA¹⁰¹. Radicada el 20 de julio de 2010, y aprobada el 15 de diciembre de 2011, es decir, completó el trámite legislativo en tres periodos consecutivos, sobre el cual organizaciones de mujeres presentaron un concepto. Aunque fuesen iniciativas no presentadas en el marco de la Bancada de mujeres, la sociedad civil tiene una interacción con los autores de las iniciativas que se refieren a los derechos de las mujeres.

También se analiza el trámite de la **ley sobre crímenes de ácido (1639)** iniciativa del Representante a la Cámara Óscar de Jesús Marín, del Partido Liberal. Inicialmente el proyecto propuesto solo se enfocaba en aumentar la pena para quien de manera dolosa atenta contra la integridad personal o la salud de una persona, utilizando agentes químicos y produciendo lesiones en el rostro o en el cuello¹⁰². Con este único objetivo se tramitó en los dos debates de la Cámara de Representantes. Al pasar a Senado, el ponente incorporó las propuestas del Proyecto de ley Número 197 de 2012 Senado, presentado por el mismo autor junto con cuatro congresistas más, ampliando

¹⁰⁰ Proyectos de Ley acumulados 012/10, 016/10, 040/10 Senado

¹⁰¹ H.S. Alexandra Moreno Piraquive, Manuel Virgüez Piraquive, Carlos Alberto Baena López y la H.R Gloria Stella Díaz Ortiz.

¹⁰² Gaceta del Congreso No. 678 de 2011

su alcance y permitiendo que el proyecto brindará condiciones integrales para la reparación a las víctimas de ataques con ácidos¹⁰³.

Sobre violencias contra las mujeres se tramitó también **la ley por la cual se adoptan medidas para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial la violencia sexual con ocasión del conflicto armado (1719)**, que contó en la construcción del proyecto con los aportes de diversos actores sociales y con su discusión en escenarios especializados, como consta en el informe de ponencia para segundo debate¹⁰⁴.

Por iniciativa de la coordinadora ponente en la Cámara de Representantes, se conformó una subcomisión accidental con los ponentes del Proyecto de ley número 037 para primer debate integrada por los Representantes Miguel Gómez Martínez, Óscar Fernando Bravo. El objetivo de dicha Comisión accidental fue discutir una redacción sobre embarazo forzado, la cual fue incorporada en la ponencia del segundo debate del proyecto de ley en Plenaria de la Cámara de Representantes. Incluyendo un artículo (11) para la penalización del aborto forzado en persona protegida. Fueron radicados para el último debate conceptos por parte de los Ministros de Defensa, Justicia e Interior y otras entidades, a favor del texto en general de la iniciativa proponiendo algunos cambios¹⁰⁵.

Por último, en este bloque de análisis del trámite legislativo, **la ley para inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales (1413)** de autoría de las senadoras Cecilia López del Partido Liberal y Gloria Inés Ramírez del Polo Democrático, tuvo la mayor parte de su trámite en el periodo 2006 – 2010 con la presencia de su mayor impulsora, la senadora López; el último debate se dio con nuevas congresistas electas; en la ponencia para el último debate se describe la acogida que tuvo por parte del Congreso de la República:

“Es significativo que el trámite del proyecto en su tránsito por el Senado de la República haya sido pacífico y haya logrado consolidar unas importantes mayorías en su votación tanto en

¹⁰³ Informe de Ponencia para primer debate. Gaceta del Congreso No. 536 de 2012. Pág. 6

¹⁰⁴ Ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 036 de 2012 cámara, Gaceta del Congreso No. 908 de 2012.

¹⁰⁵ Gaceta del Congreso No. 138 de 2014. Pág. 8

Comisión Tercera como en Plenaria, aprobación que recoge el consenso unánime de estas instancias sin comentario o voto en contra”¹⁰⁶.

Sin embargo, antes de discutirse el proyecto en último debate, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, radicó un concepto negativo sobre el proyecto de ley, en el que argumenta el impacto fiscal de la iniciativa, que no influyó en la aprobación del proyecto de ley.

Aunque las cinco leyes con enfoque de género anteriormente mencionadas, no fueron radicadas conjuntamente por un gran número de congresistas, ni como iniciativas en nombre de la Bancada de Mujeres del Congreso, fueron acogidas dentro del legislativo en beneficio de las garantías de los derechos de las mujeres en el campo laboral, económico y de lucha contra todo tipo de violencias.

Finalmente, para analizar el trámite legislativo que tuvieron las leyes aprobadas en el periodo 2010 – 2014 para las mujeres, están las leyes iniciativas de la Bancada de Mujeres. Son la ley que crea la Comisión legal para la Equidad de la Mujer (1434)¹⁰⁷ y la ley que elimina la querrela en los delitos de violencia intrafamiliar e inasistencia alimentaria (1542), que fueron radicadas por la mayoría de las mujeres que conformaban la Bancada de Mujeres del Congreso.(Ver Anexo 5)

En cuanto el trámite de la **Ley que crea la CLEM**, se destaca que, al contener una modificación al reglamento del Congreso, que se establece a través de ley orgánica, los artículos del proyecto de ley que tienen esa connotación debían tramitarse bajo los requisitos de ese tipo de ley¹⁰⁸. Además, al establecer planta de personal, la iniciativa impactaba de manera directa los gastos de funcionamiento del Senado de la República y la Cámara de Representantes en forma proporcional, para cubrir la remuneración correspondiente a los cargos de: una (1) Coordinadora Grado (12), dos (2) profesionales universitarios Grado (6) y una (1) Secretaria Ejecutiva grado 02 y los gastos mínimos de funcionamiento. Por esta razón, se requería contar con el aval del

¹⁰⁶ Ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 278 de 2010 cámara, 081 de 2009 senado “por medio de la cual se regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país”. Gaceta del Congreso No. 228 de 2010

¹⁰⁷ Gaceta del Congreso No. 850 de 2009. Pág. 8.

¹⁰⁸ Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara. Constitución Política, artículo 151.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público, autorización que dio por medio de un concepto radicado el 8 de junio de 2010 (ver Anexo 6), antes del segundo debate realizado el 16 de junio de 2010¹⁰⁹.

Los proyectos de ley que contienen gasto son de iniciativa privativa del gobierno, por lo que las leyes de iniciativa congresional que incluyan erogaciones deben de contar con el aval del gobierno nacional, esta es la principal limitación para la iniciativa legislativa de los congresistas que, para el caso de la creación de la CLEM, fue superada al contar con el aval del gobierno.

La segunda ley de este bloque, es **“Por la cual se reforma parcialmente la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal (1542)**. Esta ley es una propuesta de la Bancada de Mujeres del Congreso, con las firmas de catorce congresistas mujeres, proyecto radicado junto con la Alta Consejera Presidencial para la Equidad de la Mujer del momento, Cristina Plazas Michelsen (Ver Anexo 13) el 9 de noviembre de 2011, y culminó su trámite el 12 de junio de 2012, en siete meses logró tener su trámite completo en el Congreso.

El objetivo principal del proyecto de ley propuesto por la Bancada de Mujeres del Congreso radicó en corregir retrocesos en la legislación que protege y garantiza los derechos de las mujeres, debido a que en el año 2007 con la Ley 1142, denominada “Ley de Convivencia y Seguridad Ciudadana”, ya se había excluido del listado de delitos querellables, a la violencia intrafamiliar. Sin embargo, en el último debate en la Cámara de Representantes de la Ley 1453 de 2011 conocida como Ley Seguridad Ciudadana, se retrocedió en los avances en materia de persecución y sanción de la violencia contra las mujeres al revivir la querellabilidad de los delitos de violencia intrafamiliar e inasistencia alimentaria, dando nuevamente lugar a su condición de desistibles, excarcelables y conciliables¹¹⁰.

Como se evidencia en la ponencia para segundo debate para la plenaria del Senado, el proyecto de ley recibió comentarios en contra de algunos senadores, basados en la dependencia sentimental y económica de la víctima de violencia intrafamiliar con su victimario, frente a los cuales, “se solicitó el acompañamiento técnico de la corporación Sisma Mujer y ONU Mujeres,

¹⁰⁹ Ley 5 de 1992, artículo 142, Parágrafo. “El Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique. La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias.

¹¹⁰ Gaceta del Congreso No. 857 de 2011

quienes oportunamente aportaron sus comentarios y sugerencias que son retomadas en el informe de ponencia”¹¹¹.

También en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes varios representantes presentaron sus consideraciones en contra del proyecto de ley, en el sentido de considerar la unión familiar por encima de la violencia contra las mujeres; frente a sus observaciones la Presidencia de la Comisión nombró una subcomisión con el fin de estudiar los aspectos relevantes de las mismas¹¹², respecto a la cual, la ponente (Representante Victoria Eugenia Vargas) decide no introducir modificaciones al proyecto por considerarlo idóneo para garantizar la protección del bien jurídico y que permite cumplir con los compromisos internacionales que el país ha adquirido en la materia.

La opción de acudir a una subcomisión que analice las proposiciones presentadas en la discusión de un proyecto de ley es usual, frente al caso puntual, se destaca la decisión de la ponente de no incluir las consideraciones de los miembros de la subcomisión en su informe de ponencia, protegiendo así la esencia del proyecto de ley presentado por la Bancada de Mujeres congresistas, también se resalta la intervención de la Consejería presidencial de la Mujer en la defensa del proyecto como se nota en la ponencia¹¹³

El trámite de los proyectos de ley que dieron lugar a las leyes para las mujeres en el periodo 2010 – 2014, se surtió cumpliendo con lo establecido para cada tipo de ley según el reglamento del Congreso; las iniciativas del gobierno, con una dinámica mucho más acelerada que las de los congresistas y las de la Bancada de Mujeres del Congreso. Hubo para algunas de ellas, resistencia para su aprobación, específicamente para la ampliación de la participación política de las mujeres, se registran comentarios de representantes a la Cámara con reparos al proyecto de ley sobre medidas afirmativas para la promoción de mujeres como candidatas, y en el proyecto de ley sobre la eliminación de la querrela en los delitos de violencia intrafamiliar e inasistencia alimentaria. Sin embargo, todos fueron aprobados sin mayores dilaciones. Para algunas iniciativas, los conceptos

¹¹¹ Gaceta del Congreso No. 149 de 2012, Pág. 6

¹¹² Comisión integrada por los honorables Representantes Alfredo Deluque, Miguel Gómez, Germán Navas Talero y Orlando Velandia. Gaceta del Congreso No. 305 de 2012, Pág. 23.

¹¹³ “Con el acompañamiento e ilustración de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, la subcomisión analizó las consideraciones hechas”. Gaceta del Congreso No. 305 de 2012, Pág. 21.

del gobierno nacional fortalecieron el proyecto, como el aval dado para la creación de la Comisión de la Mujer autorizando presupuesto para su funcionamiento y el respaldo al acceso de justicia a las víctimas de violencia sexual en el conflicto armado, a diferencia del concepto negativo presentado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al proyecto de ley sobre inclusión de la economía del cuidado en el sistema nacional de cuentas.

El trámite de todas las leyes se dio casi de manera simultánea; la mitad de las leyes mencionadas, se aprobaron en el primer semestre del año 2011, otra más a finales de ese año, como se puede ver en el Anexo 2. En la dinámica legislativa ello implica que tuvieron debates de manera muy cercana, es decir, las discusiones sobre derechos de las mujeres para la aprobación de dichas leyes fueron frecuentes en el Congreso de la República para esa época, además del hecho que en el mismo periodo se puso en marcha la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer (abril de 2011); luego de un año, en junio de 2012 se aprueba la ley 1542 sobre eliminación de la querrela al delito de violencia intrafamiliar, al año siguiente (julio 2013) se aprueba otra ley para las mujeres, sobre crímenes con ácido, de los que la mayoría de las víctimas son mujeres, y al siguiente (junio 2014) la ley sobre acceso a la justicia de víctimas de violencia sexual en el conflicto armado. Las discusiones frecuentes sobre derechos de las mujeres, y un espacio institucional como referencia para la inclusión de esta temática dentro del legislativo, fueron factores que favorecieron el trámite de las iniciativas para las mujeres en el periodo 2010 – 2014, particularmente su inicio.

Un análisis mayor sobre el trámite de las leyes aprobadas con garantías a los derechos de las mujeres en el periodo 2010 – 2014, teniendo en cuenta el rol de las congresistas hará parte del siguiente capítulo, en el que se aborda la estrategia de trabajo conjunto de las congresistas de ese periodo legislativo, como factor de la representación sustantiva de los intereses de las mujeres.

Capítulo III. El papel de las legisladoras en la protección de los derechos de las mujeres.

Será parte de este último capítulo mostrar las principales tareas que desarrollaron las congresistas a partir del inicio de la Bancada de mujeres del Congreso, durante el periodo 2006 – 2010, las actividades que marcaron su accionar para el periodo legislativo siguiente por medio de una estrategia de trabajo conjunto de las congresistas electas, así como, las principales características de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer. De esta forma, se pretende responder a la pregunta ¿en qué medida el trabajo conjunto de las mujeres congresistas, favorece la representación e impacta de manera positiva en una legislación garantista de los derechos de las mujeres y la igualdad de género? Para lo cual se tendrá el papel que jugaron las congresistas en la legislación garantista de los derechos de las mujeres aprobada durante el periodo 2010 – 2014, utilizando el análisis del trámite de esa legislación realizado en el anterior capítulo, haciendo énfasis en los proyectos de ley de iniciativa del gobierno para los cuales se encontró mayor evidencia de la incidencia realizada por las congresistas como Bancada de Mujeres del Congreso y por medio de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer.

3.1. Estrategias de Trabajo conjunto dentro del Congreso de la República

El rol de las congresistas en la protección de los derechos de las mujeres se impulsó y tuvo mayor visibilidad en las acciones que de manera colectiva desarrollaron en el Congreso de la República desde el año 2006, su actividad como Bancada favoreció la interlocución con las organizaciones de mujeres, la cooperación internacional y su incidencia dentro del legislativo para la aprobación de iniciativas propias y en proyectos de ley del gobierno nacional, a favor de las mujeres en el periodo 2010 – 2014. Estos aspectos se analizarán en el presente apartado como insumos para las conclusiones sobre la participación sustantiva de las mujeres en el Congreso de la República en el periodo 2010 – 2014.

Se iniciará con las actividades principales que desarrollaron las congresistas en el inicio de la Bancada de Mujeres, la aprobación de las leyes como logros de su labor y la continuidad que tuvo el trabajo de la Bancada en el periodo 2010 – 2014, que afianzó la labor de la Bancada en la

Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso de la República.

a. Antecedentes Bancada de Mujeres del Congreso. Periodo 2006 – 2010

En las últimas décadas, se está haciendo cada vez más evidente el impacto de la presencia de las mujeres en diferentes ámbitos de la vida pública, muy especialmente en los Partidos Políticos y en los Parlamentos. Para el año 2010, 9 de los 18 países de América Latina tenían algún mecanismo de coordinación de las mujeres congresistas en pro de asuntos de igualdad de género¹¹⁴. Ana Laura Rodríguez sobre las Bancadas Femeninas, afirma que “son una expresión netamente política al conformarse como un acuerdo entre legisladoras de los diversos partidos políticos con representación parlamentaria”¹¹⁵

En Colombia, a partir del periodo legislativo 2006 – 2010, entró en vigencia la Ley de Bancadas (974) conformadas según la misma, por los miembros de un partido, movimiento social o grupo significativo de ciudadanos de un mismo partido, en determinada corporación; lo que significó que “Los miembros de cada bancada actuarán en grupo y coordinadamente y emplearán mecanismos democráticos para tomar sus decisiones al interior de las corporaciones públicas en todos los temas que los Estatutos del respectivo Partido o Movimiento Político no establezcan como de conciencia¹¹⁶”. Esta nueva dinámica al interior del Congreso, para ese momento, implicó empezar a actuar en Bancadas partidarias, nombrando un vocero que la representara con reuniones previas para acordar la posición de cada partido sobre un proyecto de ley o debate, es decir, un cambio en el actuar del congresista que venían actuando de manera individual.

En ese contexto legislativo, en 2006 se constituyó la “Comisión Accidental para el Trabajo por la Equidad de Género, los Derechos Sociales, Políticos, Laborales y la Salud Mental, Sexual y Reproductiva de las Mujer”¹¹⁷ (ver anexo 7), más conocida como “Bancada de Mujeres del

¹¹⁴ Bancada de Mujeres del Congreso de Colombia. Una mirada externa, antecedentes, balance y perspectivas. (2014) Mesa de Género de la Cooperación Internacional.

¹¹⁵ Rodríguez Gustá, Ana Laura (2011) Sobre las Bancadas Femeninas. Pág. 5.

¹¹⁶ Ley 974 de 2005 “por la cual se reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas y se adecua el Reglamento del Congreso al Régimen de Bancadas”, artículo 2.

¹¹⁷ Resolución 01 del 27 de septiembre de 2006.

Congreso”, tomando el nombre de la ley que empezaba a implementarse sobre Bancadas Partidarias. Esta Comisión se creó con base en el artículo 66 del Reglamento del Congreso que faculta a las Mesas Directivas de las Cámaras y sus Comisiones Permanentes para designar Comisiones Accidentales que en desarrollo de la labor legislativa y administrativa cumplan funciones y misiones específicas, como se mencionó en el apartado 2.1. Hicieron parte de esta Comisión la totalidad de Senadoras y Representantes a la Cámara electas para ese periodo legislativo (ver Tabla 6) que provienen de diferentes partidos políticos con posiciones políticas e ideológicas diferentes, lo cual implicó llegar a acuerdos interpartidarios para su accionar. Esta característica interpartidaria de la Bancada de Mujeres, es decir, conformada por mujeres que pertenecen a diferentes partidos políticos y que implicó alejarse de algunas posiciones de su partido para apoyar las de la Bancada de mujeres, rompe el cooperativismo propio de cada partido.

Tabla 7. Comisión Accidental de Mujeres 2006 - 2010:

Partido Político	Senado	Cámara
Movimiento Alianza social Afrocolombiana – ASA.		María Isabel Urrutia - Circunscripción Afrodescendientes
Movimiento Colombia Democrática	*Luz Elena Restrepo	
Movimiento MIRA	Alexandra Moreno Piraquive	Gloria Stella Díaz - Bogotá
Partido Cambio Radical	Claudia Rodríguez de Castellanos (2009 Partido de la U) Nancy Patricia Gutiérrez *Daira de Jesús Galvis (2009) *Elsa Gladys Cifuentes	Rosmery Martínez – Tolima. **Sandra Arabella Velásquez ¹¹⁸ - Guanía
Partido Conservador Colombiano.	*Carlina Rodríguez	Myriam Alicia Paredes - Nariño Fabiola Olaya – Meta (2009 Convergencia Ciudadana) Liliana Rendón – Antioquia *Zaida Yanet L. – Norte de Santander
Partido Liberal Colombiano	Cecilia López Montaña Piedad Córdoba *Yolanda Pinto de Gaviria *Griselda Yaneth Restrepo.	Clara Isabel Pinillos - Cundinamarca Gema López - Cauca Nancy Castillo - Valle del Cauca *Liliana Barón – Casanare

¹¹⁸ Corte Suprema de Justicia dicta medida de aseguramiento en su contra en septiembre de 2008.

<http://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/corte-dicta-medida-de-aseguramiento-contra-una-congresista-y-llamajuicio-a-otro/20080918/nota/673128.aspx>

Partido Polo Democrático Alternativo	Gloria Inés Ramírez	Arsenia Polanco - Circunscripción Indígena
Partido Social de Unidad Nacional	Dilian Francisca Toro **Gina Parody D'cheona ¹¹⁹ **Martha Lucía Ramírez (2009 Partido Conservador) ¹²⁰ Piedad Zucardi **Adriana Gutiérrez ¹²¹ **Zulema Jattin ¹²² *María Isabel Mejía	Amanda Ricardo - Cundinamarca Karime Mota y Morad - Atlántico **Sandra Ceballos - Bogotá ¹²³ Lucero Cortes – Bogotá *María Violeta Niño – Nariño *Carmen Cecilia Gutiérrez - Cesar
Moral		**Karelly Patricia Lara Vence – Magdalena ¹²⁴

Fuente. Elaboración propia a partir de datos de la Campaña Más Mujeres Más Política y Registraduría Nacional del Estado Civil. *Congresistas que ingresaron durante el periodo 2006 – 2010. ** Congresistas electas que no terminaron el periodo 2006 – 2010.

Para el año 2006, existía muy baja participación de las mujeres en el legislativo, solo veintiocho mujeres congresistas electas, lo que no permitía construir un espacio de representación de los intereses de las mujeres con poder de incidir en el Congreso. Las mujeres electas para ese periodo representaron el 9.6% de la Cámara de Representantes (16 representantes) y el 12% del Senado (12 senadoras). Sin embargo, hacían parte de la Bancada, mujeres destacadas por su trayectoria política en el legislativo y por haber desempeñado cargos en el ejecutivo nacional, como la exsenadora Cecilia López, quien fue Ministra de Agricultura, Medio Ambiente y Directora de Planeación Nacional; Martha Lucía Ramírez, exministra de Comercio Exterior y primera mujer en ser Ministra de Defensa; Piedad Córdoba, senadora desde 1994 y mediadora para la liberación de varios de los secuestrados en poder de las FARC; Gina Parody D'cheona, exrepresentante a la Cámara por Bogotá y una de las senadoras más jóvenes; Orsinia Polanco, primera mujer electa por la circunscripción especial indígena; también figuras destacadas en el deporte y farándula nacional como María Isabel Urrutia, campeona olímpica en 2000 y la actriz, Lucero Cortes.

¹¹⁹ Renuncia a su curul en enero de 2009. https://es.wikipedia.org/wiki/Gina_Parody

¹²⁰ Renuncia a su curul en marzo de 2009. https://es.wikipedia.org/wiki/Marta_Luc%C3%ADa_Ram%C3%ADrez

¹²¹ Renuncia a su curul en febrero de 2009. https://es.wikipedia.org/wiki/Adriana_Guti%C3%A9rrez

¹²² Renuncia a su curul en mayo de 2009. https://es.wikipedia.org/wiki/Zulema_Jattin_Corrales

¹²³ Falleció el 21 de septiembre de 2008. http://caracol.com.co/radio/2008/09/21/nacional/1221972780_674913.html

¹²⁴ Corte Suprema de Justicia dicta medida de aseguramiento en su contra en agosto de 2007.

<http://www.semana.com/on-line/articulo/capturan-congresista-karelly-patricia-lara-vence-vinculos-paramilitares/87784-3>

Durante el periodo 2006 – 2010, llegaron a la Bancada de mujeres en el 2007 y 2008 respectivamente, la senadora Elsa Gladys Cifuentes, una de las pocas mujeres gobernadoras de departamento, siendo electa en el periodo antes de ser senadora, como gobernadora de Risaralda; y Yolanda Pinto, referente nacional de la lucha por el intercambio humanitario, por la labor que emprendió tras el secuestro de su esposo, siendo gobernador de Antioquia.

Con los anteriores ejemplos, se comprueba que existían congresistas con un liderazgo político relevante, quienes expresaron la necesidad de construir un espacio que permitiera gestionar iniciativas legislativas a favor de los intereses de las mujeres, respondiendo a la realidad de esta población, y a los ejemplos de la agenda internacional. También se afirma que las congresistas que iniciaron la Bancada de Mujeres del Congreso, venían de regiones diversas, no solo del centro del país, agrupando mujeres jóvenes y adultas y de diferentes perfiles. Sin embargo, dado que el alcance del presente trabajo es la estrategia de trabajo conjunto de las congresistas en el periodo 2010 – 2014, solo se pretende hacer alusión al inicio de la Bancada de Mujeres en el periodo 2006 - 2010, y mayor análisis se hará de la conformación de la Bancada del siguiente periodo, en el que se abordará de manera detallada el perfil y trayectoria política de cada una de las congresistas.

Sin embargo, se destaca que la creación de la Bancada de mujeres, fue liderada por la exsenadora Dilian Francisca Toro, quien para el año 2006, fue elegida como Presidenta del Senado de la República; este hecho hizo que la Bancada contará con el respaldo de todo el Congreso de la República, al ser uno de los aspectos prioritarios en la agenda de la Mesa Directiva, tenía la facultad para crear Comisiones Accidentales, además que permitió contar con la convocatoria de la Presidencia del Senado para sus reuniones. Para el año siguiente, le correspondió al Partido Cambio Radical la presidencia del Senado, para cuyo cargo fue elegida la senadora Nancy Patricia Gutiérrez, miembro de la Bancada de Mujeres, quien continuó impulsando este espacio¹²⁵. (ver Anexo 8)

Una de las cosas que me propuse en esa presidencia fue reivindicar los derechos de las mujeres y poder lograr que las mujeres, siendo mujer presidenta del Congreso, teniendo la oportunidad de participar en políticas que mejoraran las condiciones de vida de las

¹²⁵ Resolución 009 del 17 de julio de 2008 expedida por la Mesa Directiva del Senado de la República.

mujeres y la igualdad de las mujeres. Entonces, decía me parece muy horrible que siendo la presidenta del Congreso no empezar a trabajar en ese tema¹²⁶. (Toro 2013)

Como logros que permitieron el avance de la llamada Bancada de Mujeres en el Congreso, la Mesa de Género de la Cooperación Internacional menciona “los mecanismos de organización y funcionamiento que le permitieron mantener su vigencia y actuar estratégicamente, dentro de los cuales se encuentra la conformación de una mesa directiva, un taller de planeación al inicio de su gestión¹²⁷ (ver Anexo 10), las reuniones periódicas, designación de un asesor o asesora como punto focal de su trabajo en temas de género, quienes también se reunían periódicamente y en momentos clave de los trámites de proyectos, asistieron, indistintamente de su Comisión o a la Cámara a la que pertenecían, a los debates”¹²⁸.

También resalta como “el principal trabajo y logro obtenido por la Bancada de mujeres en el Congreso, la discusión y aprobación de la Ley 1257 de 2008 o Ley para Prevenir y Sancionar toda forma de Violencia contra las Mujeres¹²⁹. Alrededor de este proyecto, la bancada se unió no solo para las arduas discusiones tanto en Cámara como en Senado, sino que realizó un trabajo de pedagogía y difusión en las regiones con el apoyo de la Cooperación Internacional”¹³⁰ (ver Anexo 12). Pese a como se aprecia en la Tabla 6, hubo muchos cambios en las mujeres que integraron el Congreso en el periodo 2006 – 2010 (58% en Senado y 25% en Cámara), las mujeres electas que

¹²⁶ Entrevista a la exsenadora Dilian Francisca Toro, tomada del estudio de caso realizado en la Evaluación de la Representación Política de Género de la Bancada de Mujeres (2006-2010) por Andrés Eduardo Sarmiento Andrade Pág. 22.

¹²⁷ Taller de Planeación Estratégica realizado en la ciudad de Cartagena, promovido por Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, Unifem; el Proyecto de Reforma Política Pnud -Idea Internacional y la Cooperación Española, Aecid, en él participaron la mayoría de las mujeres congresistas y como resultado hubo una Declaración conjunta sobre la necesidad de una reforma estructural del ejercicio de la política con mayor inclusión, dado el fenómeno del paramilitarismo en la política. 19 abril de 2008.

¹²⁸ Bancada de Mujeres del Congreso de Colombia. Una mirada externa, antecedentes, balance y perspectivas. (2014) Mesa de Género de la Cooperación Internacional. Pág. 13.

¹²⁹ Proyecto de Ley 171 de 2006 Senado – 302 de 2007 radicado por H.S. Gloria Inés Ramírez, Miriam Paredes, Zulema Jattin Corrales, Piedad Zuccardi, Lucero Cortes, Gina Parody, Piedad Córdoba, Dilian Francisca Toro Torres, Adriana Gutiérrez, Nancy Patricia Gutiérrez, Cecilia López M, Martha Lucia Ramírez, Liliana María Rendón, Sandra Ceballos, Alexandra Moreno Piraquive, Luis Carlos Avellaneda, Miguel Pineda Vidal, Dieb Maloff C, German Aguirre M, Wilson Borja B, Armando Benedetti. Gaceta del Congreso No. 561 de 2006.

¹³⁰ Bancada de Mujeres del Congreso de Colombia. Una mirada externa, antecedentes, balance y perspectivas. (2014) Mesa de Género de la Cooperación Internacional. Pág. 14.

no terminaron el periodo por renunciaciones o investigaciones, estuvieron durante el trámite de la Ley 1257.

“La particularidad del proceso de formulación de la Ley 1257 de 2008, fue la conformación de la *Mesa de trabajo para la elaboración de una ley integral por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias, la cual de manera concertada y participativa no sólo elaboró el texto de la ley, sino que condujo un proceso de incidencia y posicionamiento de las violencias basadas en el género a nivel nacional.*

La *Mesa* es una iniciativa de diversas plataformas y organizaciones de mujeres acompañadas por académicas, organizaciones del Sistema de Naciones Unidas a través de la Mesa Interagencial de género, la Oficina de Mujer y Géneros de la Alcaldía de Bogotá, la Fiscalía General de la Nación y otras entidades estatales, bajo la Secretaría Técnica de la Defensoría Delegada para los derechos de la niñez, la juventud y la mujer de la Defensoría del Pueblo; a la cual se sumó la Bancada de Mujeres del Congreso de la República. “El trabajo de conjunto de la bancada *de mujeres*, su apertura a intercambios con organizaciones sociales y de mujeres, la voluntad política expresada y el compromiso con la temática por parte de las congresistas, fue fundamental para su aprobación en el Congreso de la República¹³¹”.

En diferentes oportunidades, la bancada intentó la aprobación de actos legislativos para fijar una cuota de participación política en la conformación de las listas de representación de los partidos para las distintas elecciones. Se destaca el proyecto de Acto Legislativo que propuso un 50% de cuota y el proyecto de Reglamentación de la Reforma Política que uno de sus artículos propugnó por un 30% de participación. Ninguno de los proyectos fue aprobado¹³².

“Los resultados obtenidos por esta Comisión Accidental, respecto al trabajo conjunto, dieron lugar a la presentación de una iniciativa legislativa para crear una Comisión Legal¹³³ que

¹³¹ Fuente. Corporación Sisma Mujer. Crónica del proceso de formulación y aprobación de la Ley sobre violencia contra la mujer, 2008.

¹³² A las doce perdieron las cienientas: así se concilió la reforma política. Por Cristina Vélez Vieira · 19 de junio de 2009. <http://lasillavacia.com/historia/2576>

¹³³ Proyecto de Ley 127 de 2009 Senado, radicado por Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda, Dilian Francisca Toro Torres, Griselda Restrepo, Yolanda Pinto, Liliana Barón Caballero, Clara Isabel Pinillos, Miriam Alicia Paredes, Daira de Jesús Galvis Méndez, Lucero Cortes M, María Isabel Urrutia, Piedad Córdoba Ruiz, Piedad Zuccardi, Zoraida M

trabajara por los temas de equidad de género y avanzar de esta manera en la consolidación de una instancia permanente y adecuada para la garantía y promoción de los derechos de las mujeres colombianas”¹³⁴.

La consolidación de esa iniciativa de crear una Comisión Legal, se dio en el siguiente periodo electoral 2010 – 2014, objeto de estudio en el presente documento, para lo cual, luego de haber hecho alusión al inicio de la Bancada de Mujeres, se pasará a una referencia de su conformación para este periodo, en el que además de la Ley que creó la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer, se tramitaron las leyes enunciadas en el capítulo anterior, respecto a las cuales se analizará el rol de las mujeres congresistas para su aprobación.

b. Consolidación Bancada de Mujeres del Congreso. Periodo 2010 – 2014

La bancada de mujeres del Congreso durante el periodo 2010 – 2014, tuvo como elemento crucial el que contó con varias congresistas reelectas tanto en la Cámara como en el Senado, quienes habían sido testigas y participado de la fundación de la bancada de Mujeres desde el año 2006, tal como se anotó en el punto 2.2. sobre la conformación del Congreso para el periodo 2010 – 2014, lo que sin duda, cobijó a las nuevas congresistas y brindó la confianza en el éxito de las nuevas iniciativas a emprender de manera conjunta. Además, venían iniciativas legislativas del anterior periodo, promovidas por las congresistas, con un gran avance, como la que creó formalmente la Comisión legal para la Equidad de la Mujer¹³⁵ y el proyecto de Ley sobre la inclusión de la Economía del Cuidado en el Sistema de Cuentas Nacionales¹³⁶, que continuaron siendo impulsadas por la Bancada de Mujeres del Congreso del nuevo periodo.

Janet L, Adriana Gutiérrez, Amanda Ricardo de Páez, Alexandra Moreno Piraquive, Carmen C Gutiérrez, Fabiola Olaya, Cecilia López M, Gema López, Karime Mota y otros. Gaceta del Congreso No. 850 de 2009.

¹³⁴ Informe de Rendición de Cuentas, Comisión Legal para la Equidad de la Mujer 2011 – 2012. Pág. 3. Consultar: http://www.camara.gov.co/portal2011/gestor-documental/doc_download/11011-informe-de-gestion-2011-2012

¹³⁵ Radicado el 02 de septiembre de 2009, aprobado en segundo debate en la Plenaria del Senado el 16 de junio de 2010.

¹³⁶ Radicado el 06 de agosto de 2009, aprobado en primer debate en la Comisión Tercera de Cámara el 18 de mayo de 2010, en penúltimo debate.

Para este momento hacia parte de la Mesa Directiva del Senado de la República, la senadora Alexandra Moreno Piraquive, reelecta como congresista y quien en el periodo anterior había participado de las actividades de la Bancada de Mujeres; el estar como única mujer en la Mesa Directiva del Senado y tener la experiencia del trabajo en Bancada, fueron condiciones que propiciaron el liderar en el primer año del nuevo periodo legislativo la Bancada de Mujeres del Congreso, como consta en las actas de las primeras reuniones de la Bancada de Mujeres del periodo 2010 – 2014, que contaron con la relatoría de la Mesa de Género de Cooperación Internacional.

Las actividades de la Bancada de Mujeres del Congreso para el periodo 2010 – 2014 iniciaron con un almuerzo de trabajo (ver Anexo 15) convocado por el Presidente del Senado, senador Armando Benedetti, junto con la segunda vicepresidenta del Senado; espacio que sirvió como bienvenida a las nuevas congresistas y que dio pie a fijarse una agenda conjunta. A partir de las propuestas de las congresistas (ver Anexo 16 y 17)¹³⁷ se consolidó un Plan de Trabajo que fue presentado y apoyado por la Mesa de Género de la Cooperación Internacional.

En la primera reunión del periodo, llevada a cabo el 8 de septiembre de 2010, las congresistas discuten sobre el estado Proyecto de Ley “Por la cual se crea la Comisión Legal para la equidad de la Mujer”; los avances de las Mesas de Trabajo de Reglamentación de la Ley 1257 de 2008, su intervención en el Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación; una propuesta de mecanismo de trabajo alrededor del Proyecto de Ley de víctimas de la violencia con enfoque de género y acciones específicas frente a mujeres. (Propuesta enunciada por la senadora Piedad Córdoba); la posible radicación de un Proyecto de Ley para la creación del Ministerio de la Mujer, iniciativas de las congresistas del Polo Democrático y del Partido Conservador, así como, se socializa la intención de organizaciones interesadas en el seguimiento al trabajo de la Bancada como la Comisión Colombiana de Juristas, Red Mujeres en Alianza, Red de periodistas con perspectiva de género¹³⁸. (ver Anexo 18)

¹³⁷ Se destaca la Propuesta de Agenda presentada por la senadora Piedad Córdoba y la senadora Arleth Casado

¹³⁸ Relatoría, 1º Reunión Bancada de Mujeres del Senado de la República, ocho (8) de septiembre de 2010.

La segunda reunión tuvo lugar a los veinte días, con el fin de consolidar el plan de trabajo presentado el 29 de septiembre ante la Embajadora de Suecia, Presidenta Mesa de Género de la Cooperación Internacional, Lena Nordström, en desayuno de trabajo en su residencia.

Una tercera reunión de la Bancada de Mujeres del periodo 2010 – 2014, se realizó el 9 de noviembre de 2010, para el estudio del proyecto de ley Estatutaria 092 de 2010 Cámara “Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones”, respecto al cual las congresistas acuerdan:

“Las senadoras presentes se comprometen a intentar que el tema se discuta dentro de los partidos políticos y que se establezca públicamente una posición del partido frente a la cuota. Se buscará que la votación se haga por bancadas y de esta forma lograr que exista un costo social por el no apoyo de la participación de la mujer. Se buscará contacto con los ponentes para que estos revivan el tema de la cuota desde la presentación de la ponencia para el primer debate de Senado¹³⁹”. (ver Anexo 20)

La Bancada de Mujeres ejerció también de manera conjunta funciones de control político, como se demuestra con la proposición firmada por todas las senadoras para la realización de un debate sobre la Política Pública de Equidad de Género, radicada ante la Plenaria del Senado en octubre de 2010¹⁴⁰. (ver Anexo 5)

La estrategia de trabajo conjunto de las mujeres congresistas, incluyó pronunciamientos a nombre de la Bancada de Mujeres del Congreso con ocasión de la conmemoración de fechas emblemáticas, así lo hicieron para el Día Internacional de no violencia contra las mujeres:

“La Bancada de mujeres del Congreso, a propósito del día internacional de la eliminación de la violencia contra la mujer que se conmemora cada 25 de noviembre, hace un llamado a todas las instancias del Estado, y a la sociedad en su conjunto, para que se garantice la prevención, atención y sanción a todas las formas de violencia contra las mujeres

¹³⁹ Apartes de la Relatoría de la 3ra Reunión Bancada de Mujeres del Senado de la República, nueve (9) de septiembre de 2010.

¹⁴⁰ Proposición del 26 de octubre de 2010.

a través de: La debida reglamentación e implementación de la Ley 1257 de 2008, La asignación de recursos específicos para la implementación de todas las medidas contempladas en la Ley 1257 de 2008...”¹⁴¹ (ver Anexo 14)

Las anteriores evidencias, hacen posible afirmar que existía una intención de representar los intereses de las mujeres al interior del legislativo, por medio de una estrategia de trabajo conjunto emprendida por las congresistas electas para el periodo 2010 – 2014.

Como uno de los resultados palpables del trabajo conjunto de las mujeres congresistas, el 6 de enero de 2011 se promulga la Ley 1434 “Por la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones”.

La importancia de esta Ley, radica en el reconocimiento que la bancada estaba inserta en una realidad institucional con normas y prácticas formales, pero era una instancia de trabajo, fruto de la voluntad política. La creación de la Comisión Legal era necesaria ya que permitía el acceso formal a los procedimientos legislativos de convocatoria, asistencia, actas, contar con funcionarias asignadas para apoyar la gestión de las congresistas, como su memoria institucional y acceder a los canales de interacción al interior del Congreso con otras comisiones, instancias del gobierno y comunidad. La Comisión Legal pasó a ser la parte formal o institucionalizada de la Bancada de Mujeres que facilita la incidencia multipartidaria en la agenda legislativa, por medio de canales explícitos.

Así lo confirman las funciones y atribuciones legales establecidas a la Comisión para la Equidad de la Mujer, dentro de las cuales esta elaborar propuestas legislativas que garanticen la realización de los derechos de las mujeres; ejercer el control político sobre la formulación y desarrollo de políticas públicas dirigidas al reconocimiento de los derechos de las mujeres; proponer que en el proceso de discusión y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo, se incluyan programas, proyectos y acciones que hagan efectiva la realización de los derechos de las mujeres;

¹⁴¹ Comunicado Conjunto de la Bancada de Mujeres del Congreso a la Opinión Pública, 25 de noviembre de 2010.

promover la participación de las mujeres en los cargos de elección popular y en las instancias de dirección y decisión; ser interlocutoras de las organizaciones y grupos de mujeres¹⁴².

Estas funciones reflejan la intención de trabajar al interior del legislativo, de manera permanente, por la garantía y avance de los derechos de las mujeres, en un marco institucional para representar los derechos de las mujeres.

La Comisión Legal para la Equidad de la Mujer se instaló un mes después del inicio del periodo ordinario posterior a la sanción de la ley, el 27 de abril de 2011, se realizó la primera sesión con el fin de nombrar la primera Mesa Directiva en la que ratificaron como Presidenta a la senadora Alexandra Moreno Piraquive, quien venía ejerciendo la labor de promover las acciones de la Bancada de Mujeres para ese año, y como Vicepresidenta a la representante Marta Cecilia Ramírez Orrego. En el Anexo 11 se encuentran relacionadas las primeras congresistas que conformaron la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer¹⁴³ (ver Anexo 9)

Como características a destacar de esta Comisión es que se trata de un espacio bicameral, la primera vez que, al interior del Congreso, se constituye un espacio que congrega tanto a senadores como a representantes a la Cámara¹⁴⁴, y que ha sido ejemplo para constitución de otras comisiones legales como la de inteligencia¹⁴⁵. Este elemento a la vez que es innovador, es uno de los retos que afrontó en su inicio la Comisión, no solo dado el componente regional de la Cámara de Representantes, que se constituye en la base del interés que defienden, sino también, por la dificultad para hacer coincidir las agendas a las cuales ambas Cámaras son citadas, que no dejan

¹⁴² Ley 1334 de 2011, artículo 5.

¹⁴³ Senadoras Piedad Zuccardi de García y Maritza Martínez Aristizabal, del Partido Social de Unidad Nacional; Myriam Alicia Paredes Aguirre y Nora María García Burgos del Partido Conservador Colombiano; Arleth Patricia Casado de López del Partido Liberal Colombiano; Teresita García Romero del Partido de Integración Nacional; Daira de Jesús Galvis Méndez del Partido Cambio Radical; Gloria Inés Ramírez Ríos del Partido Polo Democrático Alternativo y Alexandra Moreno Piraquive del Movimiento Independiente de Renovación Absoluta. Y por la Cámara de Representantes estuvieron Sandra Elena Villadiego y Claudia Marcela Amaya García del Partido Social de Unidad Nacional; Esmeralda Sarria Villa y Marta Cecilia Ramírez del Partido Conservador Colombiano; Yolanda Duque Naranjo y Nancy Denise Castillo García del Partido Liberal Colombiano; Gloria Stella Díaz Ortiz del Movimiento Independiente de Renovación Absoluta; Mercedes Eufemia Márquez Guenzati del Partido de Integración Nacional; Rosemary Martínez Rosales del Partido Cambio Radical y Ángela María Robledo Gómez del Partido Verde.

¹⁴⁴ La Comisión de Derechos Humanos está conformada por 10 Senadores y 15 Representantes y podrá sesionar conjuntamente, sin embargo, funciona de manera separada, es decir, existe una Comisión de Derechos Humanos en la Cámara de Representantes y otra en Senado y cada una elige su propia Mesa Directiva.

¹⁴⁵ Creada por la ley estatutaria 1621 de 2013.

lugar para que la Comisión Legal tenga un espacio propio.

Otro rasgo distintivo de esta Comisión es que permite que el tratamiento de temas de igualdad de género no se diluya en materias sociales como familia o niñez. Como se puede ver de las funciones establecidas en la Ley 1434 para la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer, las atribuciones de la Comisión responden a los compromisos internacionales asumidos por el Estado colombiano en materia de derechos de las mujeres e incorporan un lenguaje de derechos humanos de mujeres y no simplemente visiones maternalistas.

Las anteriores características hacen que este espacio de trabajo colectivo se considere como un avance en la representación sustantiva de las mujeres al interior del Congreso de la República.

Con la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer, Colombia entró a ser parte de la tendencia de países de la región que cuentan con Comisiones de segunda generación para asuntos de las mujeres, como Argentina, Costa Rica, Guatemala, México, Argentina, Paraguay, República Dominicana y Uruguay, es decir, esta Comisión dio una gran visibilidad al trabajo de las congresistas, no solo al interior del Congreso, ya que se consolidó otro logro de la labor que venía realizando la Bancada de Mujeres del Congreso, como estrategia de trabajo conjunto, sino también hacia otros países, la cooperación internacional y la ciudadanía en general, así se evidenció en el lanzamiento internacional de la Comisión en el que estuvieron presentes las congresistas, invitadas internacionales, Embajadas y delegados de cada sector como se mencionó en la introducción y que tuvo como objetivos “visibilizar públicamente a través de un evento de gran impacto la creación e inicio de funciones de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer al interior del Congreso de la República de Colombia y consolidar una red de apoyo, diálogo e intercambio de experiencias con parlamentarias integrantes de Comisiones y Bancadas de mujeres de Asambleas y Congresos de Latinoamérica, a fin de tener una instancia de información y consulta que fortalezca la labor de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer en Colombia¹⁴⁶ (ver Anexo 4).

Como lo plantea la exposición de motivos del proyecto de ley que crea la CLEM “Con esta Comisión Legal, las mujeres del Congreso pretenden darle una estructura jurídico administrativa

¹⁴⁶ Agenda Lanzamiento de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso de la República de Colombia.

sólida y dinámica al trabajo ya iniciado desde la Comisión Accidental en el trámite y gestión de iniciativas que materialicen los derechos reconocidos o pendientes de reconocimiento en el ordenamiento jurídico interno; el ejercicio del control del poder político y de las políticas públicas con perspectiva de género; el cumplimiento de los acuerdos y compromisos suscritos por el Estado colombiano en materia de los derechos humanos de las mujeres, y la transformación de situaciones de desigualdad y discriminación para el ejercicio pleno de su ciudadanía, la consecución de la paz y la justicia social¹⁴⁷”.

A partir de la conformación de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer, sus Mesas Directivas continuaron ejerciendo el rol de liderar la Bancada de Mujeres del Congreso, como se evidencia en algunos comunicados en los que aparece no solo la Comisión Legal sino también la Bancada de Mujeres del Congreso. Así mismo, la relación con la cooperación internacional y la sociedad civil, se canalizó a través de la Mesa Directiva de la Comisión Legal, sin embargo, los pronunciamientos de las congresistas fueron identificados a nombre de la Bancada de Mujeres:

“La Bancada de Mujeres del Congreso, promovió la llamada tarjeta roja contra los actos de violencia contra las mujeres, en acto público en la plenaria del Senado de la República”¹⁴⁸.

“Bancada de Mujeres reclamará discusión de violencia de género en Agenda Nacional. Este miércoles las mujeres legisladoras presentarán la campaña "Nada justifica la Violencia contra las mujeres”¹⁴⁹.

“Bancada femenina en el Congreso se opone a propuesta de excarcelación por inasistencia alimentaria. La bancada femenina comenzó a cuestionar la propuesta del ministro del Interior, Fabio Valencia Cossio, de convertir en excarcelable el delito de inasistencia familiar”¹⁵⁰.

Con el objetivo de determinar el rol de la Bancada de mujeres, como un actor crítico o decisivo para la representación política en el Congreso de la República, se pasará a observar el papel que

¹⁴⁷ Gaceta del Congreso No. 850 de 2009.

¹⁴⁸ Tomado de <http://www.elespectador.com/noticias/politica/mujeres-congresistas-sacan-tarjeta-roja-los-violentos-articulo-292269>

¹⁴⁹ Tomado de <http://www.elespectador.com/noticias/politica/bancada-de-mujeres-reclamara-discusion-de-violencia-de-articulo-312714>

¹⁵⁰ Tomado de http://caracol.com.co/radio/2009/07/03/nacional/1246594860_838884.html

jugaron las congresistas en la aprobación de la legislación del periodo 2010 – 2014.

3.2. Análisis del desempeño de las mujeres congresistas en la aprobación de la legislación 2010 - 2014.

Como se ha reiterado a lo largo del documento, el periodo legislativo 2010 – 2014, fue prolífico en el número de leyes aprobadas que, según la categorización realizada bajo la teoría de Ana Laura Rodríguez, incluyen la perspectiva de género. Esta dinámica de aprobación de leyes en ese periodo, tuvo como antecedente que se pusieron en la agenda legislativa de manera reiterada las necesidades de las mujeres y el tratamiento histórico sobre la garantía de sus derechos en un periodo que contó con mujeres congresistas que impulsaron el trabajo conjunto por medio de una Bancada de Mujeres y que se concretó en un espacio formal de trabajo por medio de una Comisión legal.

Sin embargo, la promoción de temas de interés de las congresistas podría involucrar tanto acciones colectivas como individuales de sus integrantes, es decir, las congresistas radicaron de manera conjunta, proyectos de ley que terminaron su trámite y se convirtieron en ley de la República; pero también cada congresista conservó su liderazgo para presentar iniciativas legislativas que eran acompañadas por las demás mujeres congresistas. Esta diferenciación se explicó en el anterior capítulo, al abordar el trámite legislativo de las leyes aprobadas en el periodo 2010 – 2014 sobre derechos de las mujeres, hicimos referencia a las leyes que impulsaron las congresistas en conjunto y a las lideradas por congresistas de manera individual, así como a las leyes iniciativa del gobierno nacional que incorporaron medidas afirmativas y acciones para las mujeres.

En este acápite se analizará de manera más puntual el rol de las congresistas, como estrategia de trabajo conjunto, para la aprobación de las leyes a las cuales se ha hecho referencia, lo que se evidencia de mayor manera en las leyes de iniciativa del gobierno nacional, ya que en las demás leyes al ser propuestas por las mujeres congresistas, contaron con el impulso de ellas como autoras, aunque se hará alusión al trabajo conjunto que realizaron para la presentación de los proyectos como Bancada de Mujeres y al reconocimiento que ello tuvo de sus colegas y el registro en medios de comunicación, como prueba del papel desempeñado por las congresistas en la aprobación de las leyes.

Se inicia este análisis con la aprobación de la ley de víctimas (1448) en la que la Bancada de Mujeres en el Congreso, junto con organizaciones de la sociedad civil de mujeres y víctimas, apoyó la inclusión de aspectos relaciones con la perspectiva de género en el proyecto de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Se presentaron conjuntamente seis proposiciones durante el debate en la Comisión Primera de Senado y, otras durante el debate en la Plenaria de Senado, todas con el fin de incluir la perspectiva de género en uno de los proyectos más controversiales y de más amplio presupuesto de la legislatura.

El rol activo de la bancada de mujeres del Congreso en la aprobación de esta Ley, se evidencia en el envío de la carta firmada por todas sus integrantes al Presidente de la República y cada uno de los ponentes de la iniciativa solicitando incluir las propuestas de las organizaciones de mujeres en el articulado del proyecto, así mismo, en la citación a los ponentes para discutir las proposiciones de las mujeres. (ver Anexo 5).

Un factor a tener en cuenta en la inclusión de las proposiciones de interés de las congresistas en el trámite de la ley de víctimas, del cual es difícil encontrar evidencia, es el desempeño en la Mesa Directiva del senado, de la congresista Presidenta de la Comisión legal para la Equidad de la Mujer, quien lideró el discurso de las mujeres congresistas al interior de la plenaria del Senado en la discusión en la plenaria del senado. (ver Anexo 19)

Las firmas de todas las congresistas para mostrar su respaldo a una iniciativa o proposición como posición conjunta, se presenta también en la proposición radicada para el trámite del proyecto de ley que aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2010 2014 que dio pie a la aprobación del artículo 177 final en el texto de la ley 1450. (Ver Anexo 5).

La inclusión de las solicitudes de las mujeres de la sociedad civil en la Ley de víctimas, con el trabajo conjunto de las congresistas, es un aporte a la democracia. El hecho que se reconozca a las víctimas en la ley, implica un cambio en sus vidas y en la de sus hijos, adquiriendo más conciencia sobre el rol de las mujeres en la Democracia. Como lo afirma María Emma Wills, así haya un alto grado de representación las mujeres nos enfrentamos a limitaciones en los partidos, instituciones y actores armados, porque hay un viejo orden

patriarcal que desconoce el trabajo de la mujer. El trabajo conjunto logró permear estas limitaciones.

En el trámite de la ley que crea la cuota de candidatas en las listas a corporaciones públicas (1475) y otras medidas para impulsar la participación de las mujeres en política, pese a que no se evidencia una actuación sobresaliente de las congresistas en su trámite, la Bancada de Mujeres intervino de manera conjunta para evitar que en el proyecto de ley Estatutaria No. 205 Cámara radicado por el gobierno nacional, del mismo año de aprobación de la ley que crea las acciones afirmativas para la promoción de la participación política de las mujeres, bajo el título “Por medio del cual se adoptan disposiciones sobre equidad de género y sobre financiación de las campañas electorales”, se eliminará la cuota del 30% de mujeres en las listas, como se destaca en el Informe de rendición de cuentas de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer para el periodo 2010 – 2011, con camisetas y pancartas con frases como “la política sin la mujer está incompleta”, se hizo presencia en la discusión del proyecto en la Plenaria de la Cámara de Representantes, con lo cual sentó su posición conjunta de no apoyar el proyecto de ley. También expidió un comunicado rechazando las implicaciones de dicho proyecto de ley, especialmente la pérdida de obligatoriedad y de poder vinculante para que los partidos políticos cumplan con la cuota del 30% de participación femenina en la conformación de las listas de representación¹⁵¹.

La radicación de proyectos de ley firmados por la mayoría de las congresistas, como el proyecto de ley que crea la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer y el que elimina la querrela para los delitos de violencia intrafamiliar e inasistencia alimentaria y su radicación con la presencia de varias congresistas son muestras del desempeño de las congresistas en una legislación a favor de las mujeres durante el periodo 2010 – 2014. (ver Anexo 13)

En la discusión de este último proyecto se resalta el hecho que la única mujer ponente de la Comisión Primera de Cámara (Victoria Eugenia Vargas) no tuvo en cuenta los reparos de los colegas en contra de eliminar la querrela del delito de violencia intrafamiliar, como se mencionó en el capítulo 2.4 sobre el trámite de las leyes con enfoque de género.

¹⁵¹ Informe de Rendición de Cuentas 2011 – 2012 Comisión Legal para la Equidad de la Mujer. Pág. 9. Consultar en http://www.camara.gov.co/portal2011/gestor-documental/doc_download/11011-informe-de-gestion-2011-2012

El trabajo conjunto de las congresistas en el trámite de leyes sobre derechos de las mujeres lo destacan sus compañeros con afirmaciones como la del Representante Hernando Alfonso Prada Gil en la discusión del proyecto de la ley que crea la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer:

“el trabajo que han realizado desde el Congreso anterior y como comienzan a demostrarlo permite presagiar claramente que la mujer en este Congreso va a tener un avance”¹⁵².

Así mismo, el Representante a la Cámara Roosevelt Rodríguez Rengifo en la Comisión Primera de la Cámara, en el mismo debate se refiere al entorno favorable a la aprobación de leyes para las mujeres creado por la Bancada de Mujeres del Congreso desde el periodo anterior:

“nadie quiere tener un problema con estas mujeres, Nancy Patricia Gutiérrez, Dilian Francisca Toro, Martha Lucía Ramírez, Yolanda Pinto, Zulema Jattin, Myriam Paredes, Adriana Gutiérrez, Alexandra Moreno, Rosemary Martínez, Adriana Franco y Victoria Eugenia. Esas son razones suficientes, doctor Prada, para que esta Comisión respalde de manera irrestricta el proyecto.

En las intervenciones de la plenaria del Senado para el segundo debate de este Proyecto de Ley, las senadoras destacan el trabajo que vienen adelantando como Bancada de Mujeres, en este debate la iniciativa que crea la Comisión legal para la Equidad de la Mujer, tuvo el voto positivo de todos los congresistas presentes (66 votos positivos)¹⁵³:

“quiero saludar no solamente la iniciativa que como bancada de mujeres hemos tenido, sino la de todo este Congreso por hacer posible que esta comisión juegue un papel en los procesos de igualdad, frente a la lucha contra la salud, frente a la mortalidad materna que Colombia sigue con un cuarto lugar en América Latina y eso hace necesario que haya una comisión específica, con todas las condiciones, que tenga Secretaría, coordinación, los asistentes universitarios que nos permitan actuar, no solamente con la claridad

¹⁵² Acta de Comisión No. 10 del 07 de Septiembre de 2010 Cámara.

¹⁵³ Acta Número 43 de la Sesión Ordinaria del día miércoles 16 de junio de 2010 de la Plenaria del Senado.

argumentativa, sino con la profundidad de la investigación¹⁵⁴” Intervención de la senadora Gloria Inés Ramírez.

Se puede concluir que hubo una intención de la bancada de representar sustantivamente a las mujeres colombianas, de reflejar sus demandas, necesidades y perspectivas en su actuación legislativa, por medio de un trabajo conjunto como Bancada de Mujeres del Congreso, así fue registrado en medio de comunicación:

“Buscan reparación especial para mujeres violadas en medio del conflicto armado. El Espectador, 14 de octubre de 2010. La bancada de mujeres pidió que a ese grupo de damnificadas de la guerra les otorguen un resarcimiento especial”¹⁵⁵.

“Bancada de mujeres impulsa proyecto sobre violencia sexual en el conflicto armado. Bogotá. D. C., julio 26 de 2012 (Oficina de Prensa del Senado). - La bancada de mujeres del Congreso de la República, radicó en el día de ayer el proyecto de Ley 037, el cual trata sobre "violencia sexual contra la mujer en el conflicto armado", busca radicar la impunidad en la violencia de género”¹⁵⁶.

El proyecto de ley al que hace referencia la anterior noticia, solo fue firmado por cuatro de las mujeres electas, y fue liderado por la senadora Ángela María Robledo, sin embargo, se anuncia como presentado por la Bancada de Mujeres del Congreso, lo que responde al reconocimiento de la Bancada en su rol activo de presentar iniciativas con enfoque de género sobre derechos de las mujeres.

Actores externos también se refieren al trabajo conjunto de la Bancada de Mujeres del Congreso:

“no es un accidente que hayan pasado después de la Bancada de Mujeres dos leyes que son de acoso y discriminación. Eso no hubiera pasado antes. Creo que la Bancada de Mujeres

¹⁵⁴ *Ibidem*.

¹⁵⁵ Tomado de <http://www.elespectador.com/noticias/politica/buscan-reparacion-especial-mujeres-violadas-medio-del-c-articulo-229625>

¹⁵⁶ Tomado de <http://www.senado.gov.co/historia/item/14451-bancada-de-mujeres-impulsa-proyecto-sobre-violencia-sexual-en-el-conflicto-armado>

ayudó a mejorar la calidad del producto legislativo en términos de derechos humanos y en esos temas de inclusión y diversidad”¹⁵⁷.

Para el caso colombiano, se destaca que, aunque todas las comisiones permanentes y legales tienen la facultad de realizar audiencias, solicitar información, entre otros mecanismos de trabajo, la Bancada de Mujeres del Congreso y la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer, empleó en el su inicio y durante el periodo 2010 – 2014, el trabajo con otros actores como organismos de cooperación técnica y organizaciones sociales, al punto que esta articulación es un rasgo de su modo de operar, como se evidenció en el trámite de la ley del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, en la Ley de víctimas. Así lo señala la directora de una organización de mujeres en entrevista realizada sobre la Bancada de Mujeres del Congreso en el estudio de caso realizado por Dejusticia.

“... la constitución de la comisión de género fue muy importante, aun con todas las diferencias que tenían las mujeres del Congreso, estas fueron capaces de hacer una alianza entre ellas mismas lo que les permitió sacar leyes importantes [...] y consideraron como pares a las organizaciones de mujeres en la formulación de la política, lo cual fue un gran éxito”¹⁵⁸.

Podemos afirmar que la Bancada de mujeres del congreso y posteriormente la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer, se configuró como un actor colectivo representativo de las mujeres colombianas por varias razones, primero, convoca a las todas las congresistas electas, haciendo alusión a su representación en términos descriptivos, dejando de lado sus ideologías partidistas. Segundo, el término de la Bancada de Mujeres o de la Comisión Legal refuerza a una imagen colectiva. Tercero, las primeras acciones emprendidas de manera conjunta y los resultados obtenidos, apuntan a la representación sustantiva de los intereses de las mujeres en diferentes temáticas que abordan las leyes aprobadas, proyectando la idea que con el apoyo colectivo de la bancada de mujeres los resultados podían ser efectivos.

¹⁵⁷ Entrevista con Isabel Londoño, exasesora de la Bancada de Mujeres del Congreso de la República, Bogotá D.C., 11 de septiembre de 2013. La Bancada de Mujeres del Congreso, una historia para contar. Esther Guzmán, Diana y Prieto Dávila, Isabel Cristina. Pág. 61

¹⁵⁸ Entrevista con Olga Amparo Sánchez, Casa de la Mujer, Bogotá D.C., 4 de marzo de 2013. La Bancada de Mujeres del Congreso, una historia para contar. Esther Guzmán, Diana y Prieto Dávila, Isabel Cristina. Pág. 105.

La definición de una estrategia de trabajo conjunto de la Bancada de Mujeres del Congreso de la República en Colombia, tuvo como antecedentes el impulso que le imprimieron a la Bancada las integrantes en el periodo 2006 – 2010, en lo que fue fundamental el rol de las dos presidentas elegidas del Senado, así como, la apertura a intercambios con organizaciones sociales y de mujeres para la construcción de la Ley sobre violencias (ley 1257). La estrategia se consolidó al definir un Plan de Trabajo apoyado por la Mesa de Género de la Cooperación Internacional para 2010 – 2014, que incluía la incidencia en Proyectos de Ley como el de Presupuesto General de la Nación, víctimas y el de participación política; la organización de un debate de control político conjunto, sobre la Política Pública para las Mujeres, pronunciamientos, proposiciones y los proyectos de ley firmados por la mayoría de las congresistas y radicados conjuntamente, apoyados en tener a la Presidenta de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer en la Mesa Directiva del Senado.

Conclusiones

Al final de la investigación se logra comprobar que la estrategia de trabajo conjunto de las electas, dio el resultado inicialmente esperado. El rol de las congresistas en la protección de los derechos de las mujeres se impulsó y tuvo mayor visibilidad en las acciones que de manera colectiva desarrollaron en el Congreso de la República desde el año 2006; su actividad como Bancada favoreció la interlocución con las organizaciones de mujeres, la cooperación internacional y su incidencia dentro del legislativo para la aprobación de iniciativas propias y en proyectos de ley del gobierno nacional, a favor de las mujeres en el periodo 2010 – 2014.

Podemos afirmar que la producción legislativa sobre derechos de las mujeres en el periodo 2010 – 2014 permitió avanzar en un marco normativo de protección y garantía de los derechos de las mujeres. Las 11 leyes expedidas en el periodo 2010 – 2014 sobre derechos de las mujeres, son a la luz de la clasificación adoptada en la investigación, leyes que avanzan en la protección y garantía de los derechos de las mujeres, no van en retroceso o disminución de los derechos de las mujeres y están acordes con la situación de las mujeres en este periodo, para corregirla. La Metodología adoptada resulta útil para revisar la calidad de las leyes. Servirá para analizar nuevas leyes y proyectos de ley.

En el periodo 2010 – 2014 se incorporan los intereses de mujeres en las agendas políticas y legislativas, así como, las perspectivas de mujeres en temáticas más allá del género, como la economía y el conflicto armado interno, con lo que efectivamente se responde a la Representación Sustantiva de las Mujeres en términos de Celis et al (2008). Se avanzó en un 100% en la garantía y protección de los Derechos de las Mujeres. Colombia en un año (2011), se niveló a los países de la región en cuanto los estándares internacionales en normatividad para la protección de los derechos de las mujeres. Es real el aporte a la democracia de la estrategia de la Bancada de Mujeres, 11 leyes que reconocen a las mujeres como sujetas de derechos y 21 artículos con medidas en la Ley de víctimas que reconocen el impacto del conflicto en sus vidas.

La hipótesis planteada se corrobora en el sentido que fue por la estrategia de trabajo

conjunto adoptada por las mujeres electas en el periodo 2010 – 2014, que las congresistas ejercieron una representativa sustantiva, que incidió en la aprobación de un marco normativo garantista para las mujeres en ese periodo, teniendo en cuenta que fueron muy pocas proporcionalmente dentro del legislativo, y los resultados en cuanto la normatividad aprobada en pro de los derechos de las mujeres fueron cuantiosos.

Esa estrategia de trabajo conjunto planteada por las congresistas como Bancada de Mujeres del Congreso permitió sacar adelante iniciativas legislativas en garantía de los derechos de las mujeres ante el complejo quehacer legislativo. El trabajo conjunto de las congresistas se favorece no solo por la experiencia en el trabajo político, el reconocimiento al interior de los partidos, sino también por la presencia de mujeres en las mesas directivas, este fue un factor relevante para promover las iniciativas de interés de la Bancada. Afirmo que la representación sustantiva debe ser cualificada, es decir, debe estar acompañada de herramientas como la vinculación a las Mesas Directivas, para aumentar la eficiencia. Dentro del poder hay que tener más poder para una mayor representación sustantiva.

La minoría de mujeres presente en el Legislativo, si fue capaz de hacer alianzas para influir frente al grupo mayoritario, apoyada en la estrategia de trabajo conjunto emprendida por las congresistas. No necesariamente como lo afirma Kanter una minoría pequeña no puede influir, sino sobrepasa el 21% de representación. Es decir, la estrategia de trabajo conjunto a través de la bancada de mujeres jugó un papel primordial en los avances legales concretos que se dieron en el periodo 2010 – 2014 para las mujeres, demostrando que trabajando de manera articulada pueden representar los intereses de las mujeres en la agenda legislativa e incorporar la perspectiva de género en distintos temas.

La estrategia de trabajo conjunto logró romper las paredes de cristal para las mujeres, en los partidos políticos, las instituciones y el conflicto armado. María Emma Wills. En un Estado democrático sin conflicto, el acceso a la democracia para las mujeres es difícil; mucho más en un Estado democrático como Colombia, en medio de un conflicto armado. La estrategia atacó los dos frentes: cerrar la brecha de las mujeres afectadas directa e indirectamente por el conflicto, atacando la deficiencia de la democracia para unas y para otras.

BIBLIOGRAFÍA

- Archenti, N. y Tula, M. I. (2007). Cuotas de género y tipo de lista en América Latina. Opinión Pública.
- Archenti y Tula; Ríos Tobar (2008) Organizaciones para la Igualdad de Género en el Poder Legislativo: Un Panorama en América Latina y el Caribe.
- Araujo, M.F. y Tatiana Salem (2010) La Banca de la Mujer, un espacio necesario. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP) Buenos Aires. Argentina.
- Bruera, S. y González, M. (2006). Las mujeres y el poder. Aprendiendo de las prácticas políticas de las mujeres. Montevideo: Red 12 URB-AL, Diputación de Barcelona, Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat, Secretaría de la Mujer-IMM, y REPEM.
- Celis, Karen et al. (2008). "Rethinking Women's Substantive Representation". Representation,
- Cerna Villagra, Sarah Patricia (2015) La representación sustantiva de las mujeres en las agendas legislativas de las diputadas mexicanas.
- Dahlerup, Drude. (1986) De una pequeña pequeña a una gran minoría: una teoría de la "masa crítica" aplicada al caso de las mujeres en la política escandinava.
- Franceschet, Susan y Piscopo, Jennifer. (2008). "Gender and Quotas Women's Substantive Representation: Lesson from Argentina". Politics and Gender
- García Prince, Evangelina. (2010). Agendas legislativas y parlamentarias para el desarrollo de los derechos de las mujeres en América Latina y el Caribe; Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. División de Asuntos de género. Santiago de Chile: CEPAL.
- González Teila y Kristen Sample (2010). Muchos modelos, un objetivo. (Experiencias de comisiones, bancadas de género en los Congresos. Lima: Idea Internacional, NDI.
- Guzmán Rodríguez, Diana Esther. Prieto Dávila, Isabel Cristina (2014) La Bancada de Mujeres del Congreso, una historia para contar. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.
- Johnson, Niki, (2014). La Bancada Femenina En Uruguay: Un «Actor Crítico» para la Representación Sustantiva de las Mujeres en el Parlamento. Universidad de la Republica, Uruguay

- Kanter, Rosabeth Moss (1977), *Men and Women of the Corporation*, Books, Nueva York.
- Lois, M. y Diz, I. (2006). ¿Qué sabemos sobre la presencia política de las mujeres y la toma de decisiones? Claves para un marco de análisis. *Política. Revista de Ciencia Política*. Vol. 46, otoño, pp. 37-60. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Públicos, Universidad de Chile.
- Pitkin, Hanna Fenichel. 1985 *El concepto de representación*, Madrid, España: Estudios Políticos, Centro de Estudios Constitucionales
- Piscopo, Jennifer. 2011. “Do Women Represent Women? Gender and Policy in México and Argentina. Dissertation”. University of California, San Diego. Archenti, N. (2011). La paridad política en América Latina y el Caribe. Percepciones y opiniones de los líderes de la región. Serie Mujer y Desarrollo. División Asuntos de Género. Santiago de Chile: CEPAL.
- Rodríguez Gustá, Ana Laura. *Espacios organizacionales para la igualdad de género en el Poder Legislativo*. Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín
- Rodríguez Gustá, Ana Laura. (2011) ¿Quién promueve la igualdad en los Parlamentos? Experiencias de bancadas, comisiones, unidades técnicas y grupos mixtos en América Latina y el Caribe. RSCLAC-PNUD.
- Rodríguez Gustá, Ana Laura y Nancy Madera (2014) *Estrategias colectivas de legisladoras en la representación sustantiva de derechos humanos de mujeres en América Latina*. Trabajo presentado ante el Instituto de Iberoamérica de la Universidad Nacional de Salamanca para su consideración en publicación Colectiva
- Scott, Joan Wallach (2012). *Parité! La igualdad de género y la crisis del universalismo francés*. México: FCE
- Martínez, M.A. y Garrido, A. (2013). “Representación de Género y Calidad de la Democracia: la doble brecha en América Latina”. En *Revista Debates*.
- Wills Obregón, María Emma, (2007). *Inclusión sin representación. La irrupción de las mujeres en Colombia 1970 – 2000*. Bogotá, Colombia: Editorial Norma.
- Zaremberg, Gisela (2009) *Cuánto y para qué? Los derechos de las mujeres desde la óptica de la representación descriptiva y sustantiva*

Artículos Impresos

- Comisión Legal para la Equidad de la Mujer. (2012), *Informe de Rendición de Cuentas 2011 – 2012*.

- De Barbieri, Teresita. (2003), Género en el trabajo parlamentario: la legislatura mexicana a fines del siglo XX. Clacso, Buenos Aires.
- Rodríguez Gustá, Ana Laura. Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención. Centro de Estudios de Desarrollo y Estrategias Territoriales (CEDET), Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín.
- Guzmán, V, (2001), “La institucionalidad de género en el Estado: nuevas perspectivas de análisis”, Serie Políticas Sociales 32, Santiago de Chile, CEPALMIE
- Rodríguez Gustá, Ana Laura. Caminotti, Mariana. Políticas públicas de equidad de género: las estrategias fragmentarias de la Argentina y Chile. Unsam
- Borner, Jutta. Caminotti, Mariana, Marx. Jutta. Rodríguez Gustá, Ana Laura. (2009) Ideas, Presencia y Jerarquías Políticas, Claroscuros de la igualdad de género en el Congreso Nacional de la Argentina. PNUD Argentina.

Tesis

- Escobar Solís, Katherine. (2014) Dinámica de la Participación Política de las Mujeres en el Congreso de la República de Colombia. (Trabajo de grado para optar al título de Profesional en Estudios Políticos y Resolución de Conflictos) Universidad del Valle, Instituto de Educación y Pedagogía. Programa de Estudios Políticos y Resolución de Conflictos Santiago de Cali.
- Espinosa M, Diana Teresita. (2009). Reflexiones y desafíos de la democracia a la luz de las experiencias de las mujeres: Lo que la participación de las mujeres aporta a la comprensión de las lecciones y desafíos de la democracia como sistema político en Colombia. (Tesis de Maestría en Ciencia Política). Universidad de los Andes, Colombia.
- Gaitán Cruz, Sol Alejandra. (2013). Llegar al Congreso, ¿para qué?: un análisis a la participación y representación política de las mujeres en Colombia, a la luz de la agenda pública de defensa de derechos e intereses del movimiento social de mujeres entre los años 2002-2012. (Tesis de Maestría en Gobierno y Políticas Públicas). Universidad Externado de Colombia, TM 320.6 G144L
- Gómez, María Clara, Hurtado, Cristina y Sarmiento, Margarita. (2003), Análisis de la representación política de las mujeres en el Senado de la República de Colombia 1998-2002. Tesis Magíster en Estudios Políticos. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.
- Herazo Indaburu, Elsa María. (2007). Análisis discursivo de la representación de intereses femeninos por parte de las mujeres congresistas. Periodo 2002 – 2006. Universidad de los Andes.
- Lizarazo Zuluaga, Sthefanía (2011) La Bancada de Mujeres del Congreso de Colombia ¿Un intento de representación? (Trabajo de grado para optar al título de socióloga) Universidad del Valle
- Rodríguez Valero, Luis Alfredo. (2012). La representación substantiva de las mujeres en el Congreso colombiano de 1998 al 2012: una visión más allá del número total de legisladoras. Universidad de los Andes, Colombia.
- Suárez Caballero, Ligia. (2015). Participación política de la mujer en el Congreso de

Colombia y su relación con la gobernabilidad democrática (Tesis de Maestría en Gobernabilidad y Democracia). Universidad Santo Tomás, Facultad de Gobierno y Relaciones Internacionales. Colombia.

- Sarmiento Andrade, Andrés Eduardo (2014). “Evaluación de la representación política de género de la Bancada de Mujeres (2006-2010)”. (Presentado como requisito parcial para optar por el título de Politólogo) Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

Leyes Consultadas

- Ley 5 de 1992. “*Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes*”. Diario Oficial No. 40.483 de 18 de junio de 1992
- Ley 248 de 1995 “*Por medio de la cual se aprueba la Convención Internacional para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, suscrita en la ciudad de Belem Do Para, Brasil, el 9 de junio de 1994*”. Diario Oficial No. 42.171, de 29 de diciembre de 1995
- Ley 974 de 2005. “*Por la cual se reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas y se adecúa el Reglamento del Congreso al Régimen de Bancadas*” Diario Oficial No. 45.980 de 25 de julio de 2005. Diario Oficial No. 48.110 de 24 de junio de 2011
- Ley 1453 de 2011. “*Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad*.”
- Ley 1413 de 2010. “*Por medio de la cual se regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas públicas*”. Diario Oficial No. 47.890 de 11 de noviembre de 2010
- Ley 1434 de 2011. “*Por la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones*”. Diario Oficial No. 47.944 de 6 de enero de 2011
- Ley 1448 de 2011. “*Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*”. Diario Oficial No. 48.096 de 10 de junio de 2011
- Ley 1450 de 2011. “*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014*”. Diario Oficial No. 48.102 de 16 de junio de 2011
- Ley 1468 de 2011. “*Por la cual se modifican los artículos 236, 239, 57, 58 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones*”. Diario Oficial No. 48.116 de 30 de junio de 2011
- Ley 1475 de 2011. “*Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones*”. Diario Oficial No. 48.130 de 14 de julio de 2011
- Ley 1496 de 2011. “*Por medio de la cual se garantiza la igualdad salarial y de retribución laboral entre mujeres y hombres, se establecen mecanismos para erradicar cualquier*

forma de discriminación y se dictan otras disposiciones”. Diario Oficial No. 48.297 de 29 de diciembre de 2011

- Ley 1542 de 2012. *“Por la cual se reforma el artículo 74 de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal”*. Diario Oficial No. 48.482 de 5 de julio de 2012
- Ley 1639 de 2013. *“Por medio de la cual se fortalecen las medidas de protección a la integridad de las víctimas de crímenes con ácido y se adiciona el artículo 113 de la Ley 599 de 2000”*. Diario Oficial No. 48.839 de 2 de julio de 2013
- Ley 1700 de 2014. *“Por medio de la cual se reglamentan las actividades de comercialización en Red o Mercadeo Multinivel en Colombia”*. Diario Oficial No. 49.016 de 27 de diciembre de 2013
- Ley 1719 de 2014. *“Por la cual se modifican algunos artículos de las Leyes 599 de 2000, 906 de 2004 y se adoptan medidas para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial la violencia sexual con ocasión del conflicto armado, y se dictan otras disposiciones”*. Diario Oficial No. 49.186 de 18 de junio de 2014

Sesiones y Audiencias Consultadas

- Sesión Comisión Legal para la Equidad de la Mujer, 27 de abril de 2010
- Acta Número 43 de la Sesión Ordinaria de la Plenaria del Senado del día miércoles 16 de junio de 2010
- Segundo debate del proyecto de ley sobre el Plan Nacional de Desarrollo, 27 de abril de 2011
- Instalación de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer, 31 de mayo de 2011
- Reunión convocada por las Consejeras de Planeación y las Organizaciones Sociales a la Bancada de Mujeres, 02 de Marzo de 2011
- Reunión Bancada de Mujeres del Congreso, 8 de septiembre de 2010
- Reunión Bancada de Mujeres del Congreso, 28 de septiembre de 2010
- Reunión Bancada de Mujeres del Congreso, 9 de noviembre de 2010

Pronunciamientos conjuntos firmados por las congresistas del periodo 2010 – 2014

- Proposición firmada para el proyecto de ley que aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014
- Proposición Debate Bancada de Mujeres 26 de octubre de 2010
- Carta Bancada de Mujeres a Presidente sobre Designación Consejera Presidencial para la Equidad de la Mujer
- Pronunciamiento conjunto de organizaciones de víctimas y de derechos humanos sobre el proyecto de ley de víctimas.
- Carta Bancada de Mujeres a Ponentes sobre Proyecto de Ley de Víctimas
- Carta Bancada de Mujeres a Presidente de la República sobre Proyecto de Ley de Víctimas
- Proposiciones Radicadas para el Proyecto de Ley de Víctimas Comisión I Senado.
- Firmas Proyecto de Ley Creación Comisión Legal para la Equidad de la Mujer.
- Firmas Proyecto de Ley Eliminación Querrela delitos de Violencia Intrafamiliar.
- Firmas Acuerdo Conformación Comisión Legal para la Equidad de la Mujer