Bogotá 10 de marzo de 2016.

CORTE CONSTITUCIONAL
10 MAR 2016
SECRETARIA GENERAL
Clase A-50 H

Magistrado
Luis Ernesto Vargas
Corte Constitucional
E. S. D

"Existe un apoyo sin precedentes en la comunidad internacional a la adopción de medidas enérgicas dirigidas a garantizar la plena participación de la mujer en la consolidación de la paz"[1].

Referencia. Concepto sobre el proyecto de ley estatutaria 156/15C y 94/15 S "*por medio de la cual se regula el plebiscito para la refrendación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*". Expediente PE 045.

Las abajo firmantes, en representación de la alianza Cinco Claves, integrada por la Corporación Humanas, la Red Nacional de Mujeres y la Corporación Sisma Mujer nos dirigimos ante ud para presentar un concepto sobre la constitucionalidad del proyecto de ley de la referencia. Para este propósito, en primer término indicaremos (i) nuestra postura en relación con el mecanismo elegido por el Presidente para refrendar los acuerdos, luego (ii) señalaremos los estándares de protección internacional para el derecho a la participación política de las mujeres en los procesos de paz y finalmente (iii) presentaremos la propuesta de participación diferencial para las mujeres en el proceso electoral convocado.

(i) Sobre la denominación del instrumento de participación política

En relación con el debate nacional que se ha generado sobre la denominación que debería tener el mecanismo de participación para la refrendación del acuerdo final de paz, consideramos que de los diferentes mecanismos de participación política, el Plebiscito es uno de los posibles instrumentos con que puede refrendarse el contenido de la negociación en La Habana. Este cumple con los requisitos exigidos igual que otros que también habrían podido utilizarse, como la consulta popular y el referéndum. Sin embargo, no creemos que la denominación sea un aspecto trascedente si se cumple con garantías de participación de

[1] Organización de Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, Participación de la mujer en la consolidación de la paz, Informe del Secretario General A/65/354–S/2010/466, 7 de septiembre de 2010, párr. 53.

676

distintos sectores y vinculación de grupos poblaciones como las mujeres; los mecanismos que superan las barreras de acceso y eliminan la discriminación para la participación, serán idóneos como herramienta de refrendación.

El Plebiscito busca que la sociedad se pronuncie sobre una determinada decisión del ejecutivo, que no requiera la decisión del Congreso (arts. 7 y 77 ley 134). Se trata de definir si la sociedad respalda o no una decisión tomada por el gobierno, una decisión política concretamente, que determina el futuro de esa sociedad. A diferencia de otros mecanismos, el objeto del plebiscito no es una norma sino una decisión política[2], no sobre el derecho a la paz sino sobre el Acuerdo Final de paz. En este caso, el Presidente y no otra autoridad estatal es quien asumirá la decisión de suscribir el Acuerdo Final de Paz y por ende debe ser el que someta a consideración del pueblo su decisión. La decisión que se adopte es obligatoria, por lo cual no tiene justificación el reparo que se ha hecho sobre el carácter vinculante de la decisión porque claramente la norma lo prevé[3] y el contenido del proyecto de ley en estudio regula específicamente el tema, lo cual tendría efectos jurídicos, a partir del aval constitucional que se le dé.

La consulta popular por su parte, aunque normativamente reúne diferentes requisitos para validar el Acuerdo Final de Paz, ha sido descrita por la Corte Constitucional como un mecanismo cuyo objeto versa sobre una actuación administrativa, lo cual no se corresponde con el objeto actual del proyecto de ley bajo estudio[4].

Por el contrario, el Plebiscito en cuanto facultad exclusiva del ejecutivo y no de las demás autoridades territoriales marca la diferencia entre la función de jefe de Estado y jefe de gobierno del Presidente de la República, entendiendo que solo él ejerce el primero y él junto con los Alcaldes y Gobernadores, el segundo en sus respectivas jurisdicciones. Para la aprobación del Acuerdo Final de Paz, el Presidente de la República actúa como jefe de Estado.

En suma, a pesar del interés académico sobre la denominación del mecanismo empleado por el Gobierno para validar los acuerdos de paz, jurídicamente, el Plebiscito reúne satisfactoriamente los requisitos necesarios para hacerlo y resulta suficientemente apto para cumplir el objeto del proyecto de ley bajo estudio. En este sentido, el Presidente como jefe de Estado está facultado para convocarlo o no, la decisión de la votación es obligatoria y versa sobre asuntos trascendentes a nivel nacional. Por su parte, el proyecto de ley bajo estudio observa las normas que regulan la figura: el objeto de la votación no sería una

---

[2] Corte Constitucional C 180 de 1994: "en el plebiscito, se le consulta sobre una decisión no plasmada en un texto normativo para que se pronuncie favorable o desfavorablemente; es decir, que no se propone un determinado texto legal a la decisión del pueblo, sino que se somete a su consideración la decisión como tal".

[3] Ibíd: "La decisión del pueblo es obligatoria, por manera que no requiere ni de refrendación, ni de adopción bajo la forma de ley o de decreto"

[4] Ibíd: "El artículo 8o. del proyecto, consagra la consulta popular como mecanismo de participación, a través del cual, el pueblo se pronuncia de manera obligatoria acerca de una pregunta de carácter general, que le somete el Presidente de la República -artículo 104 CP.-, el gobernador o el alcalde -artículo 105 CP.- según el caso, para definir la realización o buscar el apoyo generalmente de actuaciones administrativas de carácter trascendental en el ámbito nacional, regional o local".

norma sino un acuerdo, y será el Presidente como jefe de Estado quien suscriba el Acuerdo de Paz en nombre de la sociedad, por tanto, es su decisión la que va a ser puesta en consideración de las y los votantes. El debate por la refrendación del proceso de paz en Colombia es tan agudo y genera tal interés nacional que cualquier mecanismo por el que se opté generará polarización política, esto no está relacionado única y exclusivamente con el mecanismo del Plebiscito, para contrarrestar la misma, habrá que prever mecanismos más relacionados con el trabajo en territorios, con la población, entre otras acciones.

Cualquiera sea el mecanismo avalado por la Corte Constitucional para cumplir el objetivo de validación popular, lo importante para nuestras organizaciones es que se garanticen condiciones adecuadas de participación para las mujeres.

(ii) Estándares de participación política para las mujeres en los procesos de paz.

Conforme a los estándares internacionales, la participación política de las mujeres en los procesos de paz debe garantizarse en todas las etapas del proceso de paz[5]. A continuación recordamos en qué consiste el derecho a la participación de las mujeres en los procesos de paz.

El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ha reconocido que garantizar la plena participación de las mujeres en los procesos de paz contribuye de manera considerable a su consolidación y mantenimiento[6]. Por esto ha instado a los estados para que aumenten la representación en todos los niveles de adopción de decisiones de las instituciones y mecanismos nacionales para la construcción de paz[7], en todas las etapas del proceso de paz[8], incrementen el apoyo financiero, técnico y logístico para crear sensibilidad en materia de género[9] y ha solicitado a todos los que participan en el proceso de paz la incorporación de una perspectiva de género para que observen, entre otros asuntos: medidas para apoyar las iniciativas de paz de las mujeres y hacer participar a las mujeres en todos los mecanismos de aplicación de los acuerdos de paz[10]y garantizar la protección de sus derechos en el sistema electoral[11]. También ha alentado a las partes negociadoras para que faciliten la participación plena de la mujer en pie de igualdad, en los niveles decisorios[12] (subraya fuera de texto).

---

[5] Organización de Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, S/RES/1889/2009 5 de octubre 2009, "*Reiterando* la necesidad de que la mujer participe de manera plena, efectiva e igualitaria en todas las etapas de los procesos de paz, dada su función vital en la prevención y la solución de los conflictos y en la consolidación de la paz".

[6] Organización de Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, S/RES/1325 (2000) 31 de octubre del 2000.

[7] Organización de Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, S/RES/1325 (2000). párr 1. S/RES/1888 (2009), párr. 16, S/RES/1888 (2009) 30 de septiembre 2009, párr. 16

[8] Organización de Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, S/RES/1889/2009 5 de octubre 2009, párr. 1

[9] Organización de Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, S/RES/1325 (2000), párr. 7.

[10] Ibíd, párr. 8 b)

[11] Ibíd, párr. 8 c)

[12] Organización de Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, S/RES/1820 (2008) 19 de junio de 2008, párr. 12.

677

Asimismo, esa instancia también ha destacado que persisten obstáculos de participación para las mujeres en los procesos de paz en los niveles decisorios[13], con consecuencias tales como la exclusión de las necesidades particulares de la mujer en el postconflicto, la falta de planificación con perspectiva de género en el proceso de consolidación de la paz y en general, la omisión de medidas en los acuerdos a favor de las mujeres.

También ha señalado que luego de los acuerdos, es necesario prever medidas para garantizar la seguridad física, la integridad y libertad sexual y la atención integral a la salud, por el riesgo de incremento de estas violencias hacia la mujer[14], durante las primeras fases de postconflicto, y ha advertido que la persistencia de la violencia sexual puede constituir un impedimento para el restablecimiento de la paz[15].

Por esto, ha reiterado en diferentes oportunidades la necesidad de que los Estado garanticen la plena participación de las mujeres en los procesos electorales postacuerdos, en condiciones de seguridad:

"*Destaca* la importancia de que los Estados Miembros que lleven a cabo procesos electorales y reformas constitucionales después de conflictos sigan procurando lograr, con el apoyo de las entidades de las Naciones Unidas, la participación plena y en pie de igualdad de las mujeres en todas las etapas de los procesos electorales, haciendo notar que debe prestarse una atención particular a la seguridad de las mujeres antes de las elecciones y durante su celebración"[16] (subraya fuera de texto).

Esto demanda un nivel participativo cualificado que no solo garantice unos mínimos electorales sino unas condiciones básicas para promover y garantizar la participación efectiva de las mujeres, tal como lo debe establecer la Corte Constitucional en su decisión.

(iii) Mecanismo diferencial para la participación de las mujeres en el proceso electoral convocado.

En consideración a las garantías básicas que los Estados están llamados a proteger para hacer efectivo el derecho a la participación de las mujeres en los procesos de paz, solicitamos que la Corte Constitucional condicione su pronunciamiento en el sentido de establecer un mecanismo diferencial de participación efectiva de las mujeres.

---

[13] Organización de Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, S/RES/1889/2009 5 de octubre 2009.

[14] Organización de Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, S/RES/2106 (2013), 24 de junio de 2013 "la violencia sexual en las situaciones de conflicto armado y posteriores a conflictos afecta en forma desproporcionada a las mujeres y las niñas". También ver de la misma instancia, Participación de la mujer en la consolidación de la paz A/65/354–S/2010/466, 7 de septiembre de 2010 "En los conflictos con una importante carga de violencia sexual es habitual que ésta continúe presente en el período posterior al conflicto… Cuando finalizan los conflictos, la seguridad de las mujeres y las niñas también se ve amenazada en el seno de la familia. Párrs. 16 y 17".

[15] Organización de Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, S/RES/2106 (2013).

[16] Organización de Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, S/RES/2122 (2013) 18 de octubre de 2013, párr. 8.

El mecanismo diferencial de participación para las mujeres planteado, tiene los siguientes componentes[17]:

a) Medidas diferenciales para la difusión y socialización del contenido del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de un a Paz Estable y Duradera* con las mujeres.

Esto implica que los mecanismos de divulgación y promulgación previstos en el artículo 5 del proyecto de ley deben ajustarse para garantizar lenguaje incluyente en la pedagogía sobre su contenido tanto sobre la parte general de víctimas como sobre los demás temas de la agenda de negociación; la incorporación de mensajes sobre el efecto desproporcionado que tiene la guerra sobre la vida de las mujeres, incluidas las cifras sobre afectación y el tipo de violencias ejercidas en nuestra contra así como los avances diferenciales logrados en el Acuerdo Final a favor de las mujeres; el derecho y la relevancia social y política de la participación de la mujer en los acuerdos de paz, de conformidad con lo descrito en el punto anterior, para dar visibilidad a la importancia de las mujeres en la construcción de paz. Estos puntos tienen fundamento en el derecho a la igualdad (art. 13 CP), la participación (art. 40 CP) y el derecho a la información veraz (artículo 20).

b) Promoción y participación efectiva de las mujeres en las campañas de votación.

Para garantizar este componente del mecanismo debe asegurarse una partida presupuestal mínima[18] del 30% de los recursos previstos por el Estado, para promover y asegurar la participación de las mujeres víctimas del conflicto armado y las organizaciones que les representan. En este sentido, la igualdad de mecanismos de participación indicada en el parágrafo 1 del artículo 2 del proyecto, deberá condicionarse a este aspecto, teniendo en cuenta que una real participación de las mujeres parte de reconocer la desventaja socio política de su situación y que por ende demanda una medida afirmativa para que efectivamente el proceso electoral se promueva en condiciones de igualdad. La situación de las mujeres víctimas, de los diferentes actores armados, no puede compararse con la de partidos y movimientos políticos de orden nacional que cuentan con la visibilidad, recursos económicos, poder político y representación en las instancias del Estado, que dista de la situación socio política de las mujeres, y más aún de las mujeres víctimas, quienes enfrentan los efectos desproporcionados de la guerra[19].

Igualmente, la participación en los medios y mecanismos de participación previstos en la misma norma señalada, deberá asegurar la participación efectiva del movimiento de mujeres del país que ha trabajado por la paz en una frecuencia igual a la que se apruebe para los partidos políticos a favor y en contra. Esta medida diferencial tiene justificación en

---

[17] Organización de Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, Participación de la mujer en la consolidación de la paz A/65/354–S/2010/466, 7 de septiembre de 2010, "La eliminación de los obstáculos en todos los aspectos de la participación política de la mujer es una cuestión de derechos humanos fundamentales", párr. 40.

[18] Como fundamento ver Organización de Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, Participación de la mujer en la consolidación de la paz A/65/354–S/2010/466, 7 de septiembre de 2010, párr. 30.

[19] Ver en este sentido, Corte Constitucional Auto 092 de 2008 y Auto 09 de 2015.

que los derechos e intereses de las mujeres no se recogen en las agendas nacionales de los partidos políticos y por ende el nivel de participación de nuestro sector debe equipararse con el previsto para los máximos voceros de dichos partidos como una medida afirmativa para transformar la exclusión política de las mujeres en el país.

En suma, se trata de que las "condiciones de igualdad, equidad, proporcionalidad e imparcialidad" señaladas en el N° 4 del artículo 2 del proyecto, incorporen mecanismos diferenciales para asegurar el derecho efectivo a la igualdad y la participación sustantiva, lo cual conlleva la adopción de medidas afirmativas.

Este componente del mecanismo propuesto tiene fundamento en el derecho a la igualdad (art. 13 CP), (art. 1, 2,7 declaración universal), (arts. 1, 23 y 24 Convención Americana), (arts. 1 y 2 Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación de la mujer), (art 5 Convención Belem Do Para).

c) Adopción e implementación de medidas diferenciales para garantizar la protección de la mujer antes, durante y después del proceso electoral, especialmente contra la violencia sexual y amenazas.

Los escenarios de participación política y social en los que se vincula la mujer, conllevan riesgos de victimización, entre otras formas, de violencia sexual y amenazas, como represalia por la alteración de la división tradicional del ámbito público y privado, en tanto expresión de los patrones socio culturales de violencias y discriminación. Esto, sumado al incremento de violencias hacia la mujer[20], durante la etapa de postacuerdo, genera una situación de desventaja para la participación de las mujeres. Por esto, planteamos la necesidad de que la Corte Constitucional condicione su pronunciamiento a la adopción de medidas diferenciales de protección que garanticen la participación de las mujeres y por ende prevengan su exclusión por temor a los riesgos que el post acuerdo y la violencia estructural en su contra, generan.

Para esto, debe ordenarse a los organismos electorales, la inclusión de herramientas para la identificación y alerta del riesgo de violencias contra la mujer que puedan desincentivar su participación en el proceso electoral, en particular, la violencia sexual y amenazas y su ubicación en territorios rurales inseguros para ellas. De la misma manera en que se adoptan medidas frente al fraude electoral, deben preverse mecanismos en coordinación con las instancias de protección para mitigar los riesgos de violencia sexual y amenazas contra la mujer. Entre ellos, algunos tales como la adopción de mecanismos de evaluación e identificación del riesgo de violencia sexual[21] y el establecimiento de mecanismos de comunicación expedida para recibir la información sobre situaciones de riesgo atendiendo obstáculos de denuncia y protección que enfrentan las mujeres como lo ha constatado la Corte Constitucional, en los Autos 092 de 2008 y 009 de 2015.

---

[20] Algunos estudios dan cuenta de este incremento, ver http://www.humanas.org.co/archivos/riesgosparalaseguridaddelasmujeres.pdf

[21] Ver respuesta de la Corporación Sisma Mujer al Auto 443 de 2015, punto 1.3, a la Corte Constitucional en seguimiento a los Autos 092 de 2008 y 09 de 2015. Fecha 16 de octubre de 2015.

En este sentido se debe incorporar en el sistema de atención de riesgos electorales, los riesgos de género que enfrentan las mujeres, tales como la violencia sexual y amenazas. Esta es una medida para garantizar la participación efectiva de las mujeres, como lo prevén las resoluciones de Naciones Unidas descritas en el segundo aparte. Estos mecanismos deben preverse tanto en la etapa preelectoral como durante su desarrollo y posteriormente ya que las represalias pueden darse en cualquier momento del proceso con efectos negativos sobre la participación de las mujeres en este mecanismo electoral y los demás que hagan parte del proceso de paz. Este condicionamiento tiene fundamento en el derecho a la participación igualitaria de las mujeres (art. 13 y 40 CP).

(iv) Solicitudes.

Declarar la constitucionalidad condicionada del proyecto de ley estatutaria 156/15C y 94/15 S, bajo el entendido que el artículo 5, el parágrafo 1 del artículo 2 y el el N° 4 del artículo 2 del proyecto de ley son constitucionales bajo el entendido de garantizar un mecanismo diferencial para la participación de las mujeres en el proceso electoral convocado en los términos descritos en el presente texto.

Recibimos notificaciones en la carrera 13 N° 33 - 74 oficina 304 Bogotá.

Claudia Mejía
Corporación Sisma Mujer
CC N° 41797415

Adriana María Benjumea Rua
Corporación Humanas
CC N° 43596100

Beatriz Quintero
Red Nacional de Mujeres
CC N° 32483584

Linda Cabrera.
Corporación Sisma Mujer.
CC N° 26433952

669