

Bogotá, 7 de mayo de 2013

**Honorables Magistrados y Magistradas**  
**Sección Quinta de lo Contencioso Administrativo**  
**Consejo de Estado**  
**E.S.D**

Ref.: Acción de nulidad electoral contra el decreto 0580 del 22 de marzo de 2013 que designó a Luis Fernando Lozano Forero como Superintendente de Vigilancia y Seguridad Privada, por vulneración de los artículos 1, 2 y 4 de la ley 581 de 2000.

Nosotros, Claudia María Mejía Duque, Alexandra Quintero Benavides y Diana Florentina Cardozo García, pertenecientes a la Corporación Sisma Mujer; Rodrigo Uprimny Yepes, Diana Esther Guzmán Rodríguez, Paula Rangel Garzón y Paola Molano Ayala director e investigadoras del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia; y Beatriz Quintero, de la Red Nacional de Mujeres; identificados como aparece al pie de nuestras firmas, mayores de edad, ciudadanos y ciudadanas colombianas, con domicilio en esta ciudad, actuando en nombre propio y con fundamento en los artículos 137, 139, 149, 164 inciso 2 parágrafo a y 275 a 296 (Título VIII, *Disposiciones Especiales para el Trámite y Decisión de las Pretensiones de Contenido Electoral*) de la ley 1437 de 2012 (Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo) (en adelante, nuevo CCA), presentamos **ACCIÓN DE NULIDAD ELECTORAL contra** el decreto 0580 del 22 de marzo de que designó a Luis Fernando Lozano Forero como Superintendente de Vigilancia y Seguridad Privada, por vulneración de los artículos 1, 2 y 4 de la ley 581 de 2000.

Para fundamentar la presente acción electoral de nulidad, mencionaremos los hechos en los que se fundamentan tales pretensiones (I); identificaremos con precisión cuáles son las pretensiones de esta acción (II); plantearemos el cargo concreto que se eleva contra el decreto demandado, así como los fundamentos de derecho en los que se apoya dicho cargo (III); solicitaremos expresamente la suspensión provisional del acto demandado (IV); señalaremos las razones por las cuales esta acción procede (V); indicaremos las pruebas que aportamos al proceso en calidad de anexos (VI) y señalaremos las pruebas que solicitamos que se aporten al proceso (VII).

## **I. HECHOS QUE FUNDAMENTAN LAS PRETENSIONES**

1. Después de la renuncia de Luis Felipe Murgueitio Sicard como Superintendente de Vigilancia y Seguridad Privada<sup>1</sup>, en agosto de 2012, el Presidente de la República Juan Manuel Santos, nombró como nuevo

---

<sup>1</sup> <http://www.supervigilancia.gov.co/index.php?idcategoria=9283>

Superintendente en cargo a Christian Krüger en septiembre de 2012<sup>2</sup>.

2. El día 22 de marzo de 2013 a través del decreto 0580 de 2013 el Presidente de la República Juan Manuel Santos, nombró a Luis Fernando Lozano Forero como Superintendente de Vigilancia y Seguridad Privada.

3. Desde el momento en que el señor Christian Krüger dejó de ocupar el cargo de Superintendente de Vigilancia y Seguridad Privada, el Presidente de la República Juan Manuel Santos, tenía la obligación legal de designar una mujer para cumplir con el porcentaje mínimo del 30% exigido por el artículo 4 de la ley 581 de 2000, pero la vacante fue ocupada por un hombre.

4. Hay en curso una demanda de nulidad electoral en contra del decreto de nombramiento del actual superintendente de salud Gustavo Morales Cobo por las mismas razones que motivan esta acción, esto es, por el desconocimiento los artículos 1, 2 y 4 de la ley 581 de 2000. No obstante, la decisión de aquella controversia no afecta la pretensión ni los fundamentos de esta acción, puesto que si se declarara nulo el nombramiento del señor Morales Cobo, aún se estaría incumpliendo con el porcentaje de mujeres requerido por la Ley 581 de 2000.

5. De esta manera, la composición actual del alto nivel decisorio de la rama ejecutiva correspondiente a los cargos de superintendentes no incluye mujeres, equivalente al 0%, así:

*II. Tabla 1: Composición actual de los cargos de superintendentes*

Superintendencia	Nombre del director o directora	Decreto de nombramiento	Fecha del nombramiento
Superintendencia Financiera	Gerardo Hernández Correa	Decreto 3290 de 2010	Septiembre 7 de 2010
Superintendencia de Puertos y Transporte	Juan Miguel Durán Prieto	Decreto 3637 de 2010	Septiembre 30 de 2010
Superintendencia de Notariado y Registro	Jorge Enrique Vélez García	Decreto 4034 de 2010	Octubre 29 de 2010
Superintendencia de Servicios Públicos	César Alfonso González Muñoz	Decreto 2291 de 2011	Junio 30 de 2011
Superintendencia de la Economía Solidaria	Enrique de Jesús Valencia Montoya	Decreto 0864 de 2012	Abril 26 de 2012
Superintendencia de Sociedades	Luis Guillermo Vélez Cabrera	Decreto 1307 de 2010	Junio 14 de 2012
Superintendencia de Industria y Comercio	Pablo Felipe Robledo Del Castillo	Decreto 2025 de 2012	Octubre 2 de 2012
Superintendencia Nacional de Salud	Gustavo Enrique Morales Cobo	Decreto 2170 de 2012	Octubre 19 de 2012
Superintendencia de Subsidio Familiar	Edmundo Conde Zamorano	Decreto 2689 de 2012 <sup>3</sup>	Diciembre 21 de 2012
Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada	Luis Fernando Lozano Forero	Decreto 0580 de 2013	Marzo 22 de 2013

<sup>2</sup> <http://www.supervigilancia.gov.co/?idcategoria=67015#>

<sup>3</sup> Inicialmente, el Superintendente de Subsidio Familiar Edmundo Conde fue nombrado el 16 de febrero de 2012 mediante decreto 0387 de 2012. Sin embargo, el decreto 2595 del 13 de diciembre de 2012 reestructuró la Superintendencia de Subsidio Familiar. Bajo ese nuevo marco, el Superintendente fue reincorporado mediante decreto 2689 del 21 de diciembre de 2012.

## II. INDIVIDUALIZACIÓN DE LAS PRETENSIONES

La presente acción electoral pretende obtener la nulidad del nombramiento del doctor Luis Fernando Lozano Forero como Superintendente de Vigilancia y Seguridad Privada, por los hechos descritos en la sección I y en razón de los cargos formulados en la sección III de este escrito. Esos hechos y cargos hacen referencia, básicamente, a la violación directa de los artículos 1, 2 y 4 de la ley estatutaria 581 de 2000 en la que incurrió el Presidente de la República cuando nombró como nuevo Superintendente de Vigilancia y Seguridad Privada al doctor Lozano Forero, porque incumplió con el mandato legal que ordena que en este nivel de cargos debe contarse siempre con al menos un 30% de mujeres.

Así las cosas, la pretensión central de la presente demanda es que se declare la nulidad del nombramiento del doctor Luis Fernando Lozano Forero como Superintendente de Vigilancia y Seguridad Privada. Como tal, en sentido estricto, el objeto de esta acción es la nulidad del acto administrativo de nombramiento, y no una demanda contra la persona del señor Luis Fernando Lozano Forero.

Como lo ordena el artículo 163 del nuevo CCA, cuando se demanda la nulidad de un acto administrativo, éste debe individualizarse con toda precisión. En la presente acción demandamos el decreto 0580 de 2013 emitido por el Presidente de la República, Juan Manuel Santos Calderón.

Por las razones anteriores, la presente acción electoral tiene como **PRETENSIÓN PRINCIPAL** la anulación del acto administrativo por el cual el Presidente de la República nombró al doctor Luis Fernando Lozano Forero, Superintendente de Vigilancia y Seguridad Privada, el día 22 de Marzo de 2013, el cual fue publicado en el diario oficial No. 48.740.

Además, teniendo en cuenta, como se indicará más adelante, que el Acto constituye una violación directa y flagrante de la ley, que lesiona de manera grosera los bienes constitucionales que esta pretende proteger, solicitamos como parte de las pretensiones la suspensión provisional del Decreto de nombramiento correspondiente. Esta solicitud además de la razón expuesta, tiene fundamento en la persistencia del incumplimiento del mandato de la ley 581 de 2000 por parte del Gobierno Santos, especialmente en el nivel de las superintendencias.

En este sentido, el incumplimiento reiterado en los últimos nombramientos hechos en el máximo nivel decisorio de las superintendencias no es algo reciente, sino que se verifica en, al menos, las últimas tres oportunidades que tuvo el Gobierno de nombrar a una mujer para darle cumplimiento a la Ley 581 de 2000 (Superintendente de Industria y Comercio, Superintendente de Salud y Superintendente de Vigilancia

y Seguridad Privada). Esta situación sólo ratifica una situación de desconocimiento de la ley y en consecuencia, de los principios constitucionales que esta busca desarrollar, frente a lo cual solicitamos la suspensión provisional del Decreto de nombramiento mencionado, con el fin de subsanar temporalmente el incumplimiento de la ley 581 de 2000.

Teniendo en cuenta estos elementos, las pretensiones que alimentan esta demanda son las siguientes:

1. Que se ordene la suspensión provisional del decreto 0580 de 2013 por el cual el Presidente de la República designó al doctor Luis Fernando Lozano Forero, Superintendente Vigilancia y Seguridad Privada, el día 22 de Marzo de 2013.
2. Que como consecuencia de lo anterior, se suspenda el nombramiento del doctor Luis Fernando Lozano Forero como Superintendente Vigilancia y Seguridad Privada realizado el día 22 de Marzo de 2013.
3. Que se declare la nulidad del decreto 0580 de 2013 emitido por el Presidente de la República por el cual se designó como Superintendente Vigilancia y Seguridad Privada al doctor Luis Fernando Lozano Forero, el 22 de Marzo de 2013.
4. Que como consecuencia de lo anterior se ordene al Presidente de la República hacer un nuevo nombramiento que cumpla con las disposiciones de la ley 581 de 2000 que obliga que al menos el 30% de los cargos de máximo nivel decisorio en las Superintendencias sean ocupados por mujeres.

### **III. FUNDAMENTOS DE DERECHO Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN**

**Cargo único: La elección del doctor Luis Fernando Lozano Forero como Superintendente Vigilancia y Seguridad Privada es nula por violación directa de los artículos 1, 2 y 4 de la ley 581 de 2000, normas legales que encuentran sustento constitucional en los artículos 13, 40, 43, 93 y 209 de la Constitución.**

Para sustentar nuestro cargo, comenzaremos por recordar cuál es el propósito y fundamento constitucional y empírico de la Ley 581 de 2000 (1), para luego explicar el alcance de los mandatos de la ley de cuotas (2) y demostrar como en el caso concreto, el presente nombramiento la vulnera flagrantemente (3).

#### **1. Antecedentes: Finalidad y fundamento constitucional y empírico de los mandatos de igualdad contenidos en la ley 581 de 2000**

En este apartado expondremos los principales antecedentes de la ley de cuotas para entender su propósito y los parámetros constitucionales que desarrolla y que le dan sustento a las acciones afirmativas estipuladas para garantizar una mayor participación de las mujeres en los cargos de decisión del Estado.

**a. La finalidad de la Ley 581 de 2000: corregir la discriminación contra las mujeres en el acceso a cargos públicos decisorios.**

La ley 581 de 2000, también llamada ley de cuotas, fue expedida por el Congreso de la República con el propósito de lograr una participación adecuada y efectiva de las mujeres en todos los niveles de los órganos del poder público. Así lo dispone el artículo 1 de dicha ley:

“Artículo 1°. Finalidad. La presente ley crea los mecanismos para que las autoridades, en cumplimiento de los mandatos constitucionales, le den a la mujer la adecuada y efectiva participación a que tiene derecho en todos los niveles de las ramas y demás órganos del poder público, incluidas las entidades a que se refiere el inciso final del artículo 115 de la Constitución Política de Colombia, y además promuevan esa participación en las instancias de decisión de la sociedad civil.”

La finalidad de la ley 581 de 2000 es entonces promover la participación igualitaria de las mujeres en los cargos de decisión del Estado. Esta finalidad se constata tanto en el tenor literal de la Ley, como en los debates que previamente se dieron a la aprobación de la misma, en los cuales se hicieron explícitas las razones por las cuales era necesario que Colombia contara con un instrumento legal que permitiera promover la igualdad de las mujeres en el ámbito de la participación política, y en particular en lo referente a la toma de decisiones en el Estado. De los debates en el Congreso resulta claro que la Ley fue propuesta y aprobada con el fin de promover una participación efectiva e igualitaria por parte de las mujeres en los cargos de decisión del Estado, mediante la inclusión directa de un porcentaje mínimo de ellas en dichos cargos.<sup>4</sup>

Así pues, la necesidad de adoptar instrumentos que permitieran promover la igualdad de las mujeres en la toma de decisiones públicas, y en particular de adoptar acciones afirmativas como las contenidas en la Ley 581 surge de una constatación empírica básica: a pesar de constituir más del 50% de la población colombiana<sup>5</sup>, las mujeres

---

<sup>4</sup> Así, por ejemplo, en la exposición de motivos realizada por la Senadora Viviane Morales, se establece que la Ley tendría tres objetivos fundamentales: i) el reconocimiento de los derechos de las mujeres; ii) el cumplimiento de la obligación constitucional de igualdad real, particularmente en relación con la participación en cargos decisorios; y iii) la apertura de espacios para innovar en las prácticas políticas. En el mismo sentido, el Representante Emilio Martínez Rosales señaló que la Ley tendría como finalidad fortalecer el mecanismo de las acciones positivas para alcanzar la igualdad real entre hombres y mujeres, y el reconocimiento de las mujeres como actoras fundamentales dentro de la sociedad democrática. Finalmente, la Senadora Margarita Londoño señaló que es un objetivo general de la Ley lograr la consolidación de un terreno favorable para que se dé la participación política de las mujeres, dando cumplimiento a los compromisos internacionales adquiridos por Colombia en esta materia. Además, destacó que la Ley debería permitir lograr unos mínimos de participación de las mujeres en altos cargos decisorios y otros cargos (Ver Gaceta 12 de 1999, y 219 de 1998).

<sup>5</sup> Según el censo poblacional de 2005, las mujeres constituyen el 51.4% de la población colombiana. Ver, al respecto, DANE, *Censo General 2005. República de Colombia*, 13 de junio de 2006. Disponible en: [http://200.21.49.237/files/censo2005/datos\\_poblacion\\_paises.pdf](http://200.21.49.237/files/censo2005/datos_poblacion_paises.pdf).

han estado históricamente sub representadas en los cargos de decisión del Estado, tanto en los de designación, como en los de elección popular.

Esto se refleja en un acceso restringido y en todo caso significativamente menor al que han tenido los hombres a este tipo de cargos. Así, por ejemplo, aunque las mujeres adquirieron el derecho a elegir y ser elegidas por voto popular en la década del 50, hasta ahora las elecciones, tanto en el ámbito nacional como local, han dejado pobres resultados en términos de mujeres electas, como lo muestra el hecho de que actualmente en el país constituyen tan solo el 16.8% de los concejales, el 17.94% de las diputadas, el 9.81% de las alcaldías, el 9.38% de las gobernaciones, el 12.6% de la Cámara de Representantes y el 16.6% del Senado.<sup>6</sup> En los cargos de designación, hasta el momento de la entrada en vigencia de la Ley de Cuotas la situación de las mujeres era igualmente precaria.

Como lo reflejan los ejemplos señalados, sin lugar a dudas, las mujeres son un grupo poblacional tradicionalmente marginado y discriminado que, en el caso concreto de la participación laboral en los cargos decisorios del Estado, ha sido tratado de manera desigual en las oportunidades para acceder y ascender. De ahí que la finalidad de la ley 581 fuese la de ampliar tales oportunidades, con miras a garantizar la adecuada participación de la mujer.

#### **b. Las bases constitucionales de la Ley 581: los artículos 13, 40 y 43 de la CP.**

Los mandatos de la ley de cuotas son un desarrollo directo de normas constitucionales en las que el constituyente primario puso de presente la necesidad de adoptar medidas reales y efectivas para garantizar la igualdad de las mujeres, incluso en la participación en los altos niveles decisorios de la administración pública. Llamam especial atención los artículos 13, 40, 43, 93 y 209 de la Carta,<sup>7</sup> que admiten

---

<sup>6</sup> Mesa de género de la cooperación internacional en Colombia, Colombianas en el poder político local, 2012. Disponible en:

[http://nacionesunidas.org.co/img\\_upload/61626461626434343535373737353535/2012/Separata\\_Mujeres\\_Colombianas\\_.pdf](http://nacionesunidas.org.co/img_upload/61626461626434343535373737353535/2012/Separata_Mujeres_Colombianas_.pdf)

<sup>7</sup> **Artículo 13.** Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptara medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición

económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan” (subraya fuera del texto).

“**Artículo 40.** Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: 1. Elegir y ser elegido. 2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática. 3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna: formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas. 4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley. 5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas. 6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley. 7. Acceder al desempeño de

la existencia de desigualdades fácticas que tradicionalmente han afectado y continúan afectando a determinados grupos poblacionales, como las mujeres, en relación con los cuales se requiere la adopción de mecanismos efectivos que permitan que dichas desigualdades sean superadas.

Un tratamiento especial de este tipo es lo que se entiende por medidas de acción afirmativa, que consisten en políticas encaminadas a otorgar beneficios particulares a grupos tradicionalmente marginados y sub representados para reducir o eliminar las desigualdades que los afectan, o para garantizar una mayor representación de los mismos.<sup>8</sup> Entre las medidas de acción afirmativa, existen algunas que se denominan de “discriminación inversa o positiva” y que tienen la particularidad de acudir a lo que la Corte Constitucional ha denominado “criterios sospechosos”, por fundarse en aspectos como el género o la raza con base en los que, en principio, no podría establecerse ninguna diferenciación, y de implicar la concesión de beneficios especiales frente a bienes que son escasos.<sup>9</sup>

Si bien estas medidas generan una desigualdad entre los grupos que se ven beneficiados por ellas y el resto de la población, lo hacen justamente con la finalidad de remover las desigualdades que afectan a los primeros y, por ende, de garantizar una sociedad más justa y equitativa.<sup>10</sup>

En cuanto al artículo 13 de la CP, en palabras de la Corte,

“el propósito de la ley no sólo no vulnera la prohibición contenida en el artículo 13 de la Carta de establecer discriminaciones en razón del sexo sino que, al revés, pretende eliminar la discriminación que una práctica secular ha determinado en perjuicio de las mujeres”.<sup>11</sup>

En lo referente al artículo 40 de la CP, según la Corte, el mismo se encuentra “en evidente armonía con el inciso 2° del artículo 13”, pues “constituye el reconocimiento explícito de que en Colombia las mujeres conforman un grupo - de

---

funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse. Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública” (subraya fuera del texto).

“**Artículo 43.** La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de este subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada. El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia” (subraya fuera del texto).”

“**Artículo 209.** La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.” (subraya fuera de texto)

<sup>8</sup> Ver, al respecto, Corte Constitucional, sentencia C-371 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz, fundamento No. 14.

<sup>9</sup> *Ibidem.*

<sup>10</sup> *Ibidem.*

<sup>11</sup> *Ibidem.*

hecho - discriminado y subrepresentado políticamente” y, en consecuencia, contiene el mandato explícito dirigido a las autoridades públicas de garantizar “la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública”, mandato que evidentemente la ley 581 de 2000 tiende a “obedecer y plasmar”.<sup>12</sup>

De acuerdo con la Corte, el artículo 43 de la CP reitera la igualdad de derechos entre hombres y mujeres y la prohibición de que éstas sean sometidas a cualquier tipo de discriminación, lo que sin duda pretende materializar la ley 581 de 2000. Dado que la ley 581 de 2000 desarrolla los mandatos contenidos en las normas constitucionales mencionadas, la violación de aquella implica en cierta forma el desconocimiento también de esas disposiciones de la Carta.

Por último, en lo referente al artículo 93, es fundamental reiterar que en virtud de dicha norma y de acuerdo con reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional, los derechos y deberes constitucionales deben interpretarse de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia. En ese sentido, el derecho internacional ha reiterado el deber de los Estados de garantizar el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna, el derecho a participar en la vida política y pública y el derecho de las mujeres a acceder a las funciones públicas. Estos derechos encuentran fundamento, entre otras, en las normas contenidas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 23), la CEDAW (artículo 7)<sup>13</sup> y Convención de Belém do Pará (artículo 4)<sup>14</sup>. Además, la jurisprudencia de la

---

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> El Artículo 7 de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) señala que: “Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a: (...) b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales.” Al respecto, el Comité de para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, señala que para que las mujeres alcancen una amplia representación en la vida pública, deben gozar de igualdad plena en el ejercicio del poder político y económico; y participar cabalmente, en condiciones de igualdad, en el proceso de adopción de decisiones en todos los planos, tanto nacional como internacional<sup>13</sup>. Entre las obligaciones de los Estados más importantes que identifica el Comité para garantizar la igualdad de las mujeres en la vida política se encuentran: (...) Implementar medidas temporales especiales para garantizar la igualdad de representación de las mujeres en todas las esferas contenidas en dicho instrumento internacional. (...) Garantizar a las mujeres el derecho a la participación plena en la formulación de políticas gubernamentales, mediante el nombramiento de mujeres en cargos ejecutivos superiores y la consulta y asesoramiento a grupos que sean ampliamente representativos de sus opiniones e intereses. (...) Garantizar la presencia de la mujer en todos los niveles y esferas de las relaciones internacionales, lo que exige que se las incluya en la representación de su gobierno en cuestiones económicas y militares, en la diplomacia bilateral y multilateral y en las delegaciones oficiales que asisten a conferencias regionales e internacionales. Véase: Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación General 23, vida política y pública, 1997



Corte Interamericana se ha referido también al tema, destacado el deber de los Estados Partes de garantizar el acceso a cargos de decisión y la participación política igualitaria.<sup>15</sup>

De igual manera, los instrumentos de derechos humanos, tanto en el sistema internacional como en el interamericano, han reconocido la necesidad de acudir a medidas especiales que permitan reparar situaciones estructurales de discriminación histórica contra ciertos grupos. En ese sentido, la Convención para Eliminar Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), establece de forma explícita en su artículo 4: “la adopción de medidas especiales en el ámbito de la maternidad y de medidas especiales de carácter temporal para erradicar la discriminación contra las mujeres en todas las esferas sociales, políticas, económicas y culturales”.

## **2. Los alcances de los artículos 1, 2 y 4 de la ley 581 de 2001.**

A continuación expondremos cuáles son los mandatos específicos de la ley de cuotas que fueron violados, en relación con las obligaciones del Presidente en el nombramiento de sus superintendentes, y precisamos algunos elementos que resultan fundamentales para comprender el alcance de los mandatos contenidos en la Ley de cuotas.

### **a. El alcance de la noción de máximo nivel decisorio y su aplicación a los cargos de dirección de las Superintendencias.**

Para desarrollar su finalidad de crear mecanismos para garantizar a las mujeres la adecuada y efectiva participación en todos los niveles de las ramas, la Ley 581 de 2000 fijó reglas para la designación de mujeres tanto en los cargos de “máximo nivel decisorio del Estado”, comprendidos como aquéllos “de mayor jerarquía en las entidades de las tres ramas y órganos del poder público, en los niveles nacional, departamental, regional, provincial, distrital y municipal” (artículo 2 de la ley), como en los cargos de los “otros niveles decisorios”, entendidos como los correspondientes “a cargos de libre nombramiento y remoción, de la rama ejecutiva, del personal administrativo de la rama legislativa y de los demás órganos del poder público, diferentes a los contemplados en el artículo anterior, y que tengan atribuciones de dirección y mando en la formulación, planeación, coordinación, ejecución y control de las acciones y políticas del Estado, en los niveles nacional, departamental, regional, provincial, distrital y municipal, incluidos los cargos de libre nombramiento y remoción de la rama judicial” (artículo 3 de la ley).

---

<sup>14</sup> El Artículo 4, inciso j, de la Convención de Belém do Pará señala que: “Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos entre los que comprenden el derecho a tener igualdad de acceso a funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones”.

<sup>15</sup> Corte I.D.H., Caso Yatama vs Nicaragua. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párrs. 196, 198, 199 y 200.

Los cargos del máximo nivel decisorio del Estado a los que se refiere el artículo 2 de la ley 581 de 2000, incluyen el cargo de Superintendentes, en la medida en que constituyen los cargos de mayor jerarquía en las Superintendencias, que hacen parte del sector central del Gobierno Nacional y, en consecuencia, de una de las ramas del poder público a las que se refiere la Ley. En efecto, de acuerdo con el título VII de la Constitución Política Colombiana, los Ministerios, los Departamentos Administrativos y las Superintendencias hacen parte de la Rama Ejecutiva del orden nacional. De acuerdo con el artículo 115 inciso 5 constitucional:

“Las gobernaciones y las alcaldías, así como las superintendencias, los establecimientos Públicos y las empresas industriales o comerciales del Estado, forman parte de la Rama Ejecutiva.”

El cargo de Superintendente, al ser el cargo a la cabeza de las superintendencias, constituye un cargo de dirección y por lo tanto está cubierto por la Ley de Cuotas; es decir, es el cargo con mayor jerarquía dentro del nivel de las superintendencias, por lo tanto hacen parte del máximo nivel decisorio al que hace referencia el artículo 2 de la Ley 581 de 2000, antes señalado.

En consecuencia, es claro que los cargos de Superintendentes, al ser un máximo nivel decisorio, se debe respetar la cuota establecida por la Ley 581 de 2000, que fue declarada exequible por la Corte Constitucional por la sentencia C-371 de 2000. Además, esto también tiene sustento en que, como se demostrará más adelante, la Corte Constitucional advirtió expresamente que por aplicación de la ley de cuotas, debe haber un mínimo de 30% de mujeres Superintendentes.<sup>16</sup>

#### **b. La cuota prevista para los máximos niveles decisorios en la Ley 581 de 2000**

En relación con estos cargos, cubiertos por el artículo 2 de la Ley, y los cargos a los que se refiere el artículo 3 antes referido, la ley 581 de 2000 establece que se debe garantizar la adecuada participación de las mujeres mediante la aplicación de las siguientes reglas por parte de las autoridades nominadoras:

- “a) Mínimo el treinta por ciento (30%) de los cargos de máximo nivel decisorio, de que trata el artículo 2o., serán desempeñados por mujeres;
- b) Mínimo el treinta por ciento (30%) de los cargos de otros niveles decisorios, de que trata el artículo 3o., serán desempeñados por mujeres” (artículo 4).

Esta medida, que es la regla general introducida por la Ley 581 de 2000 con el fin de promover la participación efectiva e igualitaria de las mujeres en los más altos cargos decisorios del Estado, es conocida a nivel nacional e internacional como una cuota a favor de las mujeres. De manera particular, en relación con los cargos del máximo nivel decisorio del Estado, a los cuales pertenece el cargo de Superintendentes, el

---

<sup>16</sup> Corte Constitucional, sentencia C 371 de 2000. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

propósito era garantizar una participación femenina equitativa. Esto mostraría que la cuota puede jugar un papel importante para garantizar una adecuada y efectiva participación de las mujeres en estos altos cargos del Estado.<sup>17</sup> A pesar de su potencial para enfrentar la desigualdad de las mujeres, su incumplimiento directo por parte de las autoridades encargadas de nombrar a las personas que desempeñen los cargos decisorios cubiertos por la Ley 581, amenaza con generar retrocesos importantes en materia de igualdad de las mujeres en el ámbito de la participación política y reproducir su exclusión y discriminación.

**c. Los artículos 1, 2 y 4 de la ley 581 de 2000, interpretados a la luz de la jurisprudencia de la Corte Constitucional (sentencia C-371 de 2000) y del Consejo de Estado.**

Aun cuando el texto del artículo 4 de la ley 581 de 2000 es claro en el sentido de exigir que al menos un 30% de los cargos del máximo nivel decisorio debe estar ocupado por mujeres, dicho texto no puede interpretarse por sí solo, pues su interpretación sistemática incluye la decisión que sobre su constitucionalidad emitió la Corte Constitucional en la sentencia C-371 de 2000 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), en virtud de su competencia para realizar un control previo de constitucionalidad de las leyes estatutarias, como lo es la ley 581 de 2000 por el hecho de regular el derecho fundamental a la igualdad de las mujeres<sup>18</sup>. Así como las que al respecto ha emitido el Consejo de Estado.

En esa sentencia, la Corte Constitucional declaró la constitucionalidad del deber de garantizar que al menos un 30% de los cargos del máximo nivel decisorio debían estar ocupados por mujeres. En este sentido, tras realizar el test correspondiente, precisó que la medida analizada es adecuada, necesaria, razonable y proporcional, por lo cual se ajusta la Constitución y, de hecho, desarrolla las disposiciones constitucionales relacionadas con el derecho a la igualdad, y en particular con el artículo 13 de la Constitución Nacional. Por lo tanto, la Corte encontró que la cuota analizada no constituía una forma de discriminación en contra de los hombres, sino una acción afirmativa que se ajusta a la Constitución.

Al respecto precisó que la medida analizada es una acción afirmativa “de naturaleza “rígida”, pues lejos de constituir una simple meta a alcanzar, es una reserva “imperativa” de determinado porcentaje; aunque entendido éste como un mínimo y no como un máximo”.<sup>19</sup> Es decir, que la Corte precisó que la cuota es de obligatorio cumplimiento y que por tanto al menos el 30% de los cargos definidos en la Ley deben ser ocupados por mujeres. No se trata de una meta política a alcanzar, sino de un imperativo jurídico que debe ser cumplido, so pena de incurrir en una falta disciplinaria, como se verá más adelante.

---

<sup>17</sup> Guzmán, Diana y Molano, Paola (2012). Ley de Cuotas en Colombia: avances y retos. Diez años de la Ley 581 de 2000. Bogotá: Dejusticia.

<sup>18</sup> La competencia de la Corte Constitucional para ejercer un control previo de constitucionalidad sobre las leyes estatutarias está prevista en el numeral 8 del artículo 241 de la CP y en el artículo 40 del Decreto 2067 de 1991.

<sup>19</sup> Corte Constitucional, sentencia C-371 de 2000.

En el análisis, la Corte hizo dos condicionamientos específicos al alcance de las disposiciones contenidas en el artículo 4 de la Ley 581 de 2000. En concreto, precisó que la cuota debería aplicarse de manera paulatina, desde la entrada misma en vigencia de la Ley. Esto es, que sus efectos no estaban llamados a producirse en un solo momento desde su entrada en vigencia, sino que debía cumplirse en la medida en que los cargos del máximo nivel decisorio y de otros niveles decisorios cubiertos por la Ley fueran quedando vacantes. En todo caso, la Corte precisó que el que su cumplimiento pudiera ser paulatino durante las primeras etapas de implementación de la Ley, *“no puede convertirse en pretexto para que, cuando las correspondientes vacantes se produzcan, se siga relegando a las mujeres en el nombramiento para los cargos que deben ser provistos”*. Por lo tanto, cada vez que se produzcan procesos de nombramiento de funcionarios en los altos cargos decisorios del Estado cubiertos por la Ley, debe darse cumplimiento cabal a la cuota establecida en el artículo 4.

Un segundo condicionamiento se refiere a que para algunos cargos el cumplimiento de la cuota no es inexorable. Al respecto, la Corte señaló que ciertos cargos decisorios son difícilmente compatibles con el sistema de cuotas, como las juntas directivas de distintas entidades de la rama ejecutiva, pues ellas generalmente están conformadas por delegados de diferentes instancias.<sup>20</sup> En este sentido, la Corte precisó que:

“Dado que el nombramiento de tales miembros se origina en distintas personas: funcionarios públicos, particulares, organizaciones de diversa índole, la exigencia de una cuota resulta improcedente, pues si la designación se hace simultáneamente, no sería viable determinar cuál de las autoridades nominadoras es la que debe designar una mujer como su representante, o en caso de hacerse sucesivamente, no se encuentra un criterio claro para atribuir a alguna de tales autoridades la obligación de nombrar a una mujer.”<sup>21</sup>

Frente a este tipo de cargos, si bien la cuota no es obligatoria, la Corte indicó que deberá procurarse *“que las mujeres tengan una adecuada representación conforme a la regla de selección allí prevista, sin que ésta sea inexorable”*<sup>22</sup>. Estos cargos, en los que confluyen diferentes autoridades e instancias para proveerlos, son la única excepción que tendría la cuota para los cargos del máximo nivel decisorio y de otros niveles decisorios. En consecuencia, para todos los otros altos cargos decisorios, y en particular aquellos en los que solo concurre una autoridad para la designación, como en el caso de los superintendentes, debe cumplirse con el mínimo exigido por la cuota.

---

<sup>20</sup> “pues ellas, generalmente, están conformadas 1) por el Presidente de la República o su delegado, 2) por los Ministros del despacho o sus delegados, 3) por el director o gerente del organismo respectivo o su representante, 4) por servidores públicos que en razón del cargo que desempeñan, tienen derecho a pertenecer a ellas, 5) por particulares que ejercen actividades relacionadas con el servicio público que presta el organismo respectivo -ya sea como usuarios o beneficiarios del mismo o en su calidad de representantes de organizaciones, asociaciones u otros grupos sociales-.”

<sup>21</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-371 de 2000. Párr. 50

<sup>22</sup> *Íbidem*.

Como se deriva del alcance dado por la Corte a la cuota contenida en el artículo 4 de la Ley 581 de 2000, es claro que los cargos decisorios correspondientes a Superintendentes deben ser proveídos respetando la cuota del mínimo 30% de mujeres. Y, en particular, el nombramiento de los Superintendentes debe respetar dicha cuota. Esta debe ser aplicada entonces cada vez que haya movimientos en los cargos correspondientes a Superintendentes, para garantizar su cumplimiento en todo momento. No es posible, de acuerdo con lo establecido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-371 de 2000, que transcurridos más desde diez años de su entrada en vigencia se ignore su cumplimiento en relación con los cargos que deben ser provistos.

Por su parte, el Consejo de Estado también se ha pronunciado sobre la obligación de cumplimiento de la Ley de Cuotas por parte del Presidente de la República; en recientes pronunciamientos, con motivo de unas demandas de nulidad contra los nombramientos de tres ministros del despacho, la Sección Quinta ha reconocido que le Presidente no puede desconocer la Ley de Cuotas al realizar nombramientos de funcionarios. En la demanda contra el nombramiento de Miguel Peñaloza, el Consejero Ponente Alberto Yepes Barreiro, exhortó al Presidente de la República a cumplir lo dispuesto en la Ley 581 de 2000; en su pronunciamiento el Consejero reconoció que en el nivel de ministerios para el momento de la decisión ya se cumplía con el mandato de mínimo el 30% de mujeres en ese nivel, sin embargo exhortó al Presidente para que *“en lo sucesivo se abstenga de desatender el deber legal impuesto en la constitución política y en la ley 581 de 2000, respecto de las categorías de cargos cuya provisión le atribuye el ordenamiento jurídico”*.

En el mismo sentido, la Consejera Susana Buitrago, decidió las acciones de nulidad en contra de los nombramientos de los Ministros Germán Vargas Lleras y Federico Renjifo. En ambas decisiones, la Consejera reconoció que ya había cesado el incumplimiento de la Ley (por el nombramiento de Luz Stella Correa como Ministra de Justicia), pero instó al Presidente *“para que observe la ley 581 de 2000, cuando quiera que realice nombramientos en los altos empleados de la administración pública de su competencia”*.

Estas tres decisiones permiten ver que el Presidente de la República tiene la obligación de observar el cumplimiento de la Ley de Cuotas, siempre que tenga la oportunidad de realizar nombramientos en cargos sujetos al mandato de la ley. En tal sentido, las tres decisiones, permiten concluir que el Presidente no puede abstenerse de cumplir la Ley de Cuotas, cuando realice un nombramiento, más si se trata de un nivel de cargos donde no existe ninguna mujer (0%).

#### **d. El mandato de la cuota es específico para cada nivel decisorio y no global**

Ahora bien, la Corte Constitucional también ha precisado que la equidad de género que impone la cuota no es general, sino que es específica y debe compararse en cada

nivel de cargos. En este sentido, indicó claramente que la cuota contenida en el artículo 4 de la Ley en mención:

“(…) es una cuota específica y no global. Es decir que se aplica a cada categoría de cargos y no al conjunto de empleos que conforman el "máximo nivel decisorio" y los "otros niveles decisorios." A manera de ejemplo, significa que 30% de los Ministerios, 30% de los Departamentos Administrativos, 30% de la Superintendencias, etc. deben estar ocupados por mujeres y no, como algunos de los intervinientes lo sugieren, que sumados todos los cargos, el 30% de ellos corresponde a la población femenina, independientemente de si se nombran sólo ministras, o sólo superintendentes, etc.”

Al ser una cuota específica y no global, el incumplimiento de la obligación de garantizar que al menos el 30% de los cargos del máximo nivel decisorio estén ocupados por mujeres se verifica respecto de cada categoría de cargos. Así, para saber si el nombramiento de un/a Superintendente cumple con la Ley de Cuotas, deberá identificarse quiénes son los otros Superintendentes y verificar cuál es el porcentaje de mujeres Superintendentes. De igual forma, para comprobar si el nombramiento de Superintendentes cumple o no con la cuota, deberá tomarse como parámetro de referencia solamente el número total de Superintendentes y respecto de este calcular el porcentaje de mujeres que ocupan dicha posición, y así sucesivamente para cada categoría de cargos. No será necesario, en ningún caso, demostrar que hay un incumplimiento en el global de la rama respectiva del orden nacional, y menos aún en el global de los altos cargos decisorios, pues esta interpretación iría en contra del alcance que le ha conferido la Corte Constitucional a la disposición y, en consecuencia, en contra de su verdadero alcance legal y constitucional.

En consecuencia, en este caso en particular, para comprobar si hay o no incumplimiento de la cuota contenida en la Ley 581 de 2000, debe ser suficiente con probar si se cumple para la categoría de cargos en cuestión, que es justamente la categoría de Superintendentes. En esa medida, como se ha mostrado en el acápite de hechos, en la actualidad no se cumple con el 30% mínimo de mujeres para estos cargos decisorios, por lo cual los últimos nombramientos se habrían producido en incumplimiento directo de la Ley.

**e. La cuota es de vocación temporal pero hoy está vigente.**

Una objeción posible frente al cargo que elevamos es que, dado que se trata de una medida de carácter temporal, la cuota no sería aplicable en la actualidad. Sin embargo, ese argumento no es válido pues actualmente la Ley 581 está plenamente vigente y debe entonces ser aplicada por las autoridades. Otra cosa es que en el futuro, cuando se logre una verdadera equidad entre hombres y mujeres en el acceso a cargos decisorios, esta ley pueda ser derogada, pero mientras se encuentre vigente, es deber de las autoridades aplicarla.

Además, en las actuales condiciones, las razones que justificaron la promulgación de esta ley siguen siendo plenamente aplicables, por cuanto la inequidad en el acceso a los más altos cargos decisorios del Estado y en particular a los de Superintendentes, sigue siendo muy alta, en detrimento de los derechos de las mujeres. De hecho, como lo precisó la propia Corte Constitucional, la cuota deberá tener efecto hasta que se alcance el objetivo de la Ley, que es lograr una “participación equitativa en los niveles decisorios del Estado”. Solo hasta entonces, la cuota “mínima del 30% pierde su vigencia”. Esto implica que mientras subsista una baja representación de las mujeres en los cargos de decisión del Estado, esta impondrá a las autoridades encargadas de nombrar a los funcionarios para cargos decisorios del Estado la obligación de garantizar que nombrará al menos un 30% de mujeres y que mantendrá dicho porcentaje mínimo, o uno superior, en todo momento.

La participación inequitativa de las mujeres que justifica la obligatoriedad de la medida se evidencia en el incumplimiento de la cuota en el caso particular, así como en las circunstancias que rodearon dicho incumplimiento –como se verá más adelante-, pero sobre todo, de manera general, se evidencia en los propios informes que oficialmente presenta el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) en relación con el nivel de cumplimiento de la Ley 581 de 2000. A continuación se presenta una tabla que retoma la información suministrada por el DAFP para el periodo 2004 a 2010.

Tabla 2.  
Porcentaje de mujeres en cargos de nivel decisorio del orden nacional

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Rama ejecutiva	36,3	34,7	35,6	35	39	40	40
Organismos autónomos	<b>21,3</b>	<b>28,5</b>	<b>29,4</b>	40	30	<b>25</b>	32,1
Organismos de vigilancia y control	36,3	39,9	43,5	40	42	36	35,7
Registraduría nacional	33,3	32,1	37,7	37	37	35	36,3
Rama judicial	*	*	<b>20</b>	<b>24</b>	<b>26</b>	<b>22,5</b>	<b>26,4</b>
Rama legislativa	*	*	<b>23</b>	<b>28</b>	30	<b>25</b>	<b>25</b>

Fuente: informes sobre el cumplimiento de la ley de cuotas del DAFP, 2004-2010.<sup>23</sup>

En esta tabla se agrupan los porcentajes de participación de las mujeres en todos los cargos decisorios cubiertos por la Ley (sin desagregar máximo nivel decisorio de otros niveles decisorios), para todas las ramas del poder público en el orden nacional. Al agrupar todos los cargos directivos, las cifras no dan cuenta de que la participación de las mujeres tiende a ser mayor en los otros niveles decisorios, que en los del máximo nivel decisorio. Al respecto es clave recordar que diversos estudios han documentado la existencia de una especie de techo de cristal o de pirámide en la

<sup>23</sup> Tomada de: Guzmán, Diana y Molano, Paola (2012).

participación, de acuerdo con la cual las mujeres tienden a participar de manera equitativa con los hombres en los cargos más bajos, pero a medida que se asciende en la jerarquía, se desciende considerablemente en el número de mujeres.<sup>24</sup> A pesar de ello, es claro que se siguen presentando fuertes incumplimientos de la Ley, en especial en los órganos autónomos, en la rama judicial y en la legislativa.<sup>25</sup> En relación con este tema la Corte señaló al analizar la constitucionalidad de la cuota que la precaria representación de la mujer en los más altos cargos del Estado obedece a un criterio claramente discriminatorio, como:

“lo demuestra de modo contundente el hecho de que en la carrera administrativa, cuyos cargos se proveen por el sistema de méritos, la representación de la mujer llega incluso a sobrepasar a la del hombre.”<sup>26</sup>

Por lo dicho hasta ahora es claro que la cuota del 30% de mujeres para los cargos del máximo nivel decisorio y de otros niveles decisorios debe ser aplicada en todo proceso de nombramiento que se lleve a cabo respecto de estos cargos, y debe aplicarse de manera individual respecto de cada categoría de cargos de aquellos que están incluidos en la Ley 581 de 2000. En consecuencia, debió ser uno de los claros referentes que debió considerar el Presidente de la República al momento de nombrar a sus Superintendentes.

Ahora bien, a la fecha de redacción de esta demanda el Consejo de Estado ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre el alcance del incumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley 581 de 2000. Se ha ocupado de las obligaciones que surgen de la composición de ternas, donde ha dicho que cuando la presentación de la terna compete exclusivamente a una persona, está obligada a incluir el nombre de al menos una mujer.<sup>27</sup> En efecto, el Consejo de Estado declaró la nulidad de la terna presentada por el Presidente de la República para elegir el Defensor del Pueblo, pues no incluyó el nombre de ninguna mujer y consideró que la infracción fue manifiesta y evidente, tanto así que concedió la suspensión provisional por considerarla *prima facie* una transgresión a la ley 581 de 2000.<sup>28</sup>

---

<sup>24</sup> Véase: Wills (2005).

<sup>25</sup> Los cargos que se incluyen en el análisis son exclusivamente aquellos que se surten por nombramiento y no por votación popular, ni por carrera administrativa.

<sup>26</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-371 de 2000.

<sup>27</sup> Cuando la terna es definida por un órgano colegiado, por distintas personas o entidades, ha dicho el Consejo de Estado que no es exigible la inclusión de una mujer, pues no es claro a quién corresponde poner su nombre. Sin embargo, dicho precedente no es aplicable en este caso, pues el tema que nos ocupa se trata de una designación que hace directa y exclusivamente el Presidente de la República.

<sup>28</sup> En decisión sobre la suspensión provisional la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo con Ponencia de la Consejera Susana Buitrago Valencia dijo: “La terna remitida por el señor Presidente de la República, doctor Álvaro Uribe Vélez que sirvió de base a la Cámara de Representantes para elegir Defensor del Pueblo, no incluyó el nombre de una mujer, como lo ordena el artículo 6 de la ley 581 de 2000. De esta manera, *prima facie*, ésto es, a simple vista y sin esfuerzo alguno, se evidencia la existencia de transgresión a esta disposición. Esta manifiesta infracción impone a la Sala decretar la suspensión provisional de los efectos del acto demandado, al resultar cumplidos los presupuestos que exige el artículo 152 del C.C.A. para su procedencia.”



En conclusión, tanto la jurisprudencia de la Corte Constitucional como las decisiones del Consejo de Estado son coincidentes en reafirmar que es una obligación inexorable cumplir con los mandatos contenidos en la Ley 581 de 2000, entre los que se destaca la obligación de garantizar que al menos un 30% de los cargos decisorios del Estado sean ocupados por mujeres. En caso de incumplimiento, estos actos se vuelven nulos por violación directa de la Ley.

### **3. La violación directa de los artículos 1, 2 y 4 la ley 581 en el caso concreto**

En el presente caso, el Presidente de la República incumplió de manera directa los artículos 1, 2 y 4 de la Ley de Cuotas, pues no garantizó que al menos un 30% de los cargos correspondientes a las Superintendencias estuvieran dirigidos por mujeres, como lo ordena la Ley. Dado que una de esas elecciones con las que se omitió el deber de cumplir la ley es la del Superintendente de Vigilancia y Seguridad Privada, que en este escrito demandamos, en este apartado demostraremos: cómo se configuró el incumplimiento de la ley; que la elección demandada es la que efectivamente desconoce la ley 581; y finalmente advertiremos la importancia de declarar la nulidad del acto administrativo demandado.

#### **a. El incumplimiento de la ley de cuotas: La participación de las mujeres en los cargos Superintendencias equivalente al 0%**

Como se demostró anteriormente, los artículos 1, 2 y 4 de la ley 581 de 2000 obligan a las autoridades nominadoras a que mínimo el 30% de los cargos de máximo nivel decisorio sean ocupados por mujeres. En el caso de las facultades del Presidente para nombrar a Superintendentes, esta regla se traduce en que para el cargo específico de Superintendente, mínimo el 30% deben ser desempeñados por mujeres. Como se mencionó anteriormente, la Corte Constitucional precisó también que la cuota es específica y no global y que el 30% aplica en la categoría del cargo, específicamente dijo: 30% de las Superintendencias.<sup>29</sup>

Después de que el señor Luis Felipe Murgueitio Sicard renunciara a su cargo de Superintendente de Vigilancia y Seguridad Privada, automáticamente surgía el deber del Presidente de aumentar la participación de las mujeres y alcanzar el mínimo requerido del 30%. Para ello, el Presidente contaba con una vacante disponible. No obstante, el Presidente hizo el nombramiento respectivo y no designó una mujer en el cargo.

Es decir, que existiendo un deber de aumentar la participación de las mujeres en el Gobierno porque ésta estaba reducida a un porcentaje ilegal, el Presidente ocupó la vacante omitiendo el deber de nombrar a una mujer. En consecuencia, dado que ante el deber de completar el 30% con las vacantes, el Presidente decidió continuar con el 0% de participación de mujeres, consideramos que la designación posterior infringe

---

<sup>29</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-371 de 2000.

directamente la ley pues desconoce el deber legal de asegurar un 30% mínimo de participación de mujeres.

Esta situación, hace que en la actualidad el rango de superintendentes cuente con el 0% de mujeres, con lo cual se están incumpliendo los mandatos derivados de la Ley de Cuotas.

La violación de los artículos 1, 2 y 4 de la ley 581 de 2000 constituye un vicio de nulidad que afecta al acto administrativo por cual el Presidente de la República nombró a su Superintendente de Vigilancia y Seguridad Privada, teniendo en cuenta que dicho acto administrativo debía cumplir la ley 581 de 2000, y en particular en las disposiciones relativas a la obligación de garantizar que al menos un 30% de los más altos cargos decisorios del Estado deban estar en cabeza de mujeres.

En consecuencia, en virtud del cargo erigido en esta acción electoral de nulidad, como **PRETENSIÓN PRINCIPAL** se solicita a esta Honorable Sección del Consejo de Estado que declare la nulidad del acto administrativo por el cual el Presidente de la República nombró al doctor Luis Fernando Lozano Forero, como Superintendente de Vigilancia y Seguridad Privada el día 22 de marzo de 2013, publicado oficialmente en el diario oficial No. 48.740, por violación de los artículos 1, 2 y 4 de la ley 581 de 2000 en los que dicho acto administrativo debía fundarse.

**b. La violación de los artículos 1, 2 y 4 de la ley 581 de 2000 comprobada mediante una interpretación literal, sistemática y finalística de dicha ley**

En razón de los argumentos expuestos anteriormente, es ineludible concluir que el acto administrativo demandado vulnera los artículos 1, 2 y 4 de la ley 581 de 2000, interpretada tanto literal, como sistemática y finalísticamente. En efecto, la interpretación literal del artículo 4 de la ley 581 de 2000 exige que en todos los casos de elección de funcionarios públicos en los altos niveles decisorios del Estado se garantice que al menos el 30% de dichos cargos serán desempeñados por mujeres.

De otro lado, la interpretación sistemática de los artículos 1, 2 y 4 de la ley 581 de 2000 de conformidad con la decisión proferida por la Corte Constitucional en la sentencia C-371 de 2000, exige que el cumplimiento de la cuota se haga de manera específica para cada categoría de cargos, y que por tanto el 30% de las Superintendencias sean dirigidas por mujeres. En consecuencia, en virtud de la interpretación sistemática de la ley 581 de 2000 el acto administrativo demandado vulnera los artículos 1, 2 y 4 de la ley 581 de 2000.

Finalmente, como se ha argumentado a lo largo de este cargo, de la interpretación finalística de los artículos 1, 2 y 4 de la ley 581 de 2000 se concluye la vulneración de estos artículos por parte del acto administrativo demandado. En efecto, como se argumentó en el numeral 1 del primer cargo de esta demanda, la finalidad de la ley 581 de 2000 o ley de cuotas consiste en lograr una participación adecuada y efectiva

de las mujeres en todos los niveles de los órganos del poder público, en los que claramente se incluye los/as Superintendentes. Además, como se argumentó en el numeral 2 del primer cargo de esta demanda, en la sentencia C-371 de 2000 la Corte Constitucional declaró la constitucionalidad de dicha finalidad y de la ley de cuotas en general, felicitó la iniciativa del legislador de buscar eliminar las desigualdades existentes entre hombres y mujeres en el acceso a cargos públicos mediante dicha ley y, en el caso concreto del artículo 4 de la ley, avaló el mecanismo de la cuota, señalando que es de obligatorio cumplimiento.

Como se evidencia en la argumentación anterior, las distintas formas de interpretar el texto de la ley 581 de 2000, a saber, la interpretación literal, sistemática y finalística de dicha ley, conducen a la constatación de la vulneración de los artículos 1, 2 y 4 de la misma por el acto administrativo demandado en la presente acción electoral de nulidad. Lejos de contradecirse o de exigir la selección de una en detrimento de otra, todas estas interpretaciones conllevan a la misma conclusión y, como tal, se refuerzan entre sí y comprueban recíprocamente su valor.

Por ello, es menester concluir que la constatación de la violación de los artículos 1, 2 y 4 de la ley 581 de 2001 por el acto administrativo demandado constituye la mejor interpretación judicial para el caso bajo estudio, pues logra un equilibrio reflexivo y una coherencia dinámica entre los distintos criterios de interpretación que están al alcance del juez electoral, de un lado, y los postulados normativos que éste debe aplicar, de otro lado. Estos logros son parte esencial de la actividad judicial, en el entendido de que ésta debe intentar siempre articular e integrar de la manera más coherente posible todas las herramientas hermenéuticas disponibles en la solución de un caso. Por consiguiente, aquella interpretación susceptible de satisfacer dichos logros debe ser siempre preferida por el juez, y en este caso concreto una interpretación tal es, justamente, aquella que, a través de la aplicación de los criterios literal, sistemático y finalístico o teleológico, conduce a la conclusión de que el acto administrativo demandado viola los artículos 1, 2 y 4 de la ley 581 de 2000.<sup>30</sup>

Por tanto, de conformidad con las interpretaciones literal, sistemática y finalística de la ley 581 de 2000, cuya articulación e integración coherentes permiten alcanzar el equilibrio reflexivo y la coherencia dinámica de la interpretación de dicha norma,

---

<sup>30</sup> Para un desarrollo amplio de los conceptos de equilibrio reflexivo y coherencia dinámica en la actividad hermenéutica del juez, ver Uprimny, Rodrigo y Rodríguez, Andrés Abel. 2003. *Interpretación judicial*. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura, unidad tres. Para la aplicación de estos conceptos en una decisión judicial, ver Corte Constitucional, sentencia C-1260 de 2001, M.P. Rodrigo Uprimny Yepes. Para el fundamento teórico de estos conceptos, ver las nociones de integridad y coherencia del razonamiento jurídico propuestas por Dworkin, Ronald. 1992. *El Imperio de la Justicia* (tr. de Claudia Ferrari). Barcelona: Gedisa; McCormick, Neil. 1978. *Legal Reasoning and Legal Theory*. Oxford: Clarendon Press, y Gunther, Klaus. 1995. “Un concepto normativo de coherencia para una teoría de la argumentación jurídica”, *Doxa* No. 17-18, pp. 271-302. Ver también la noción de equilibrio reflexivo propuesta por John Rawls. 1995. *Teoría de la Justicia* (trad. de María Dolores González). México: Fondo de Cultura Económica, y desarrollada también por Richard Fallon. 1987. “A Constructivist Coherence Theory of Constitutional Interpretation”, *Harvard Law Review*, Vol. 100, pp. 1189- 1286.

comedidamente solicitamos a la Honorable Sección Quinta del Consejo de Estado que declare la nulidad del acto administrativo por el cual el Presidente de la República nombró al doctor Luis Fernando Lozano Forero, Superintendente de Vigilancia y Seguridad Privada el día 22 de marzo de 2013, por violar los artículos 1, 2 y 6 de la ley 581 de 2000.

**c. Es la elección demandada la que viola el mandato de la Ley 581 de 2000.**

Una posible objeción contra nuestra argumentación podría ser que el gobierno efectivamente no ha cumplido con la Ley 581 de 2000, pues los cargos de Superintendentes no tienen al menos 30% de mujeres, pero que no por ello la elección acusada es nula por cuanto no es claro que ese defecto recaiga sobre este nombramiento ya que podría aplicarse al de cualquiera de los otros hombres que ocupan los cargos de superintendentes, puesto que cualquiera de ellos podría ser reemplazado por una mujer y así se cumpliría el mandato legal.

A pesar de su aparente fuerza, ese argumento no es de recibo por la siguiente razón: la regla que claramente surge de la Ley 581 de 2000, interpretada a la luz de la Carta y tomando en cuenta la sentencia C-371 de 2000, es que mientras el gobierno no haya alcanzado la cuota de 30% en un nivel decisorio, entonces tiene que nombrar mujeres en ese nivel decisorio, hasta llegar y superar la cuota. Por consiguiente, mientras no se haya alcanzado la cuota, todo nombramiento de un hombre se torna nulo. Cualquier otra conclusión hace inócua la cuota y desconoce el mandato de la Ley 581 de 2000. De la misma forma, si ya la cuota fue alcanzada, pero una mujer es sustituida en ese cargo decisorio por un hombre y al realizarse esa nueva designación masculina, deja de respetarse la cuota, entonces una conclusión inevitable se impone: en esas circunstancias, ese nombramiento de un hombre en reemplazo de una mujer es nulo por desconocer el mandato de la Ley 581 de 2000.

Ahora bien, en el presente caso, el doctor Lozano Forero fue nombrado cuando existía el deber de nombrar a una mujer para cumplir la cuota, por lo tanto su nombramiento debe ser declarado nulo pues se nombró a un hombre cuando había un deber de aumentar la participación de las mujeres para cumplir con la ley. En razón de lo anterior, comedidamente solicitamos a la Honorable Sección Quinta del Consejo de Estado que declare la nulidad del acto administrativo por el cual el Presidente de la República nombró al doctor Luis Fernando Lozano Forero como Superintendente de Vigilancia y Seguridad Privada, por violar de manera directa los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Política de Colombia.

**d. La importancia de la declaratoria de nulidad de la presente elección.**

Para evitar que la ley 581 de 2000 y la finalidad concreta del artículo 4 de la misma,

se vean burlados, solicitamos que esta Honorable Sección declare la nulidad del acto administrativo por el cual el Presidente de la República nombró al doctor Luis Fernando Lozano Forero como Superintendente de Vigilancia y Seguridad Privada. Esta pretensión se fundamenta en la violación de los artículos 1, 2 y 4 de la ley en mención, según la interpretación sistemática de los mismos que resulta de la consideración de la sentencia C-371 de 2000 mediante la cual la Corte Constitucional revisó su constitucionalidad, artículos en los que debían fundarse tales actos administrativos.

Resulta necesario que esta Honorable Sección aborde el asunto pues la vulneración de la ley 581 de 2000 y de la sentencia C-371 de 2000 de la Corte Constitucional es altamente nociva para los derechos de las mujeres. De hecho, la situación actual de las mujeres en lo que se refiere a su participación en los altos cargos del Estado en general es, como se ha señalado, todavía muy precaria, no solamente porque no se ha logrado llegar a una participación equitativa y paritaria que se supone debería ser el objetivo último de la Ley, sino porque incluso en muchos casos se ha incumplido de manera sistemática la cuota contenida en la Ley.

Dado que la situación de impactante desigualdad de las mujeres en la participación en los altos cargos no ha variado mucho con respecto a aquella descrita en el año 2000 por los Congresistas que defendieron el proyecto de la ley 581 de 2000, debería ser una fuente de inmensa preocupación para la sociedad colombiana en general y para las autoridades estatales en particular, que deberían estar comprometidas con garantizar que dicha situación de discriminación y marginación de las mujeres en las altas esferas del poder público cambiara.

Esto es particularmente importante si se tiene en cuenta que la desigual participación de las mujeres en estas esferas del poder no puede explicarse en virtud de la inexistencia o escasez de mujeres aptas para desempeñar tales cargos, pues además de que desde hace más de treinta años las mujeres constituyen más de la mitad de los egresados de las facultades de derecho del país, muchas de estas mujeres están igual –y en ocasiones mejor- calificadas que los hombres para ejercer tales cargos. Sin embargo, como lo afirmó el entonces Magistrado de la Corte Constitucional Alejandro Martínez Caballero en su salvamento de voto parcial a la sentencia C-371 de 2000,

“esa igualdad [de hombres y mujeres en términos de su calificación para desempeñar altos cargos públicos] no se refleja en la efectiva representación de uno y otro en dichos niveles, lo cual muestra que sigue operando contra ellas una sutil discriminación en esa esfera. Esto, que es cierto en casi todos los campos de la vida social, aparece con crudeza en la rama judicial. Hoy, conforme a los datos del anexo de la sentencia, hay más mujeres que se gradúan de abogadas y que hacen especializaciones y maestrías en ese campo. Así, por no citar sino el dato más reciente, en 1997 se graduaron 5285 mujeres en ciencias sociales, derecho y ciencias políticas, 1894 se especializaron, y 164 adelantaron maestrías, mientras que las cifras para los hombres fueron de 3500, 1590 y 128 respectivamente. Sin embargo, esa igual o mejor

calificación de las mujeres dista de verse reflejada en la composición de la Corte Suprema y del Consejo de Estado pues, con base en los datos de la propia sentencia, en esas corporaciones la participación femenina es no sólo muy baja sino que no parece estar mejorando. Así, en la Corte Suprema, no hay mujeres, y no ha habido durante toda la vigencia de la Constitución de 1991. Y en el Consejo de Estado, la participación femenina ha declinado del 15% en 1992 al 11% en la actualidad”.<sup>31</sup>

Dada la existencia de mujeres altamente calificadas para desempeñar cargos públicos del máximo nivel decisorio, su precaria participación en dichos cargos no puede sino obedecer, como lo afirma el ex Magistrado Alejandro Martínez, a la permanencia de formas sutiles de discriminación en contra de la mujer. En el caso concreto que nos ocupa, dichas formas – no tan sutiles- de discriminación tienen que ver con la negativa del Presidente de la República a cumplir con la Ley de cuotas y en consecuencia garantizar que al menos un 30% de sus superintendentes sean mujeres.

Si bien, la cuota no garantiza igualdad y paridad para las mujeres, la experiencia internacional ha mostrado que este tipo de medidas, *“si viene acompañada con un respaldo y compromiso serio de las autoridades, ayuda a aumentar la participación de la mujer en cargos de poder”*<sup>32</sup>. La no inclusión de mujeres en los cargos directivos del gobierno parte del Presidente de la República muestra la inexistencia de un compromiso serio con los derechos de las mujeres y con la igualdad, incluso desde el momento de la designación misma.

El incumplimiento de la ley de cuotas por parte de la máxima autoridad política y administrativa en el país, al negarse a respetar la cuota del 30% de mujeres en los cargos correspondientes a Superintendentes, sienta un grave precedente no solo en términos de violación del ordenamiento legal, sino en relación con el desconocimiento del papel de las mujeres colombianas en la vida social y política el país y de la existencia de cientos de mujeres con capacidades, méritos y preparación para desempeñar este cargo, así como de la persistencia de criterios discriminatorios que resultan más graves en tanto son practicados por el propio Presidente de la República. ¿Cuál es el mensaje que esta conducta está dando a los demás servidores públicos en la escala jerárquica de la administración y a la sociedad colombiana en su conjunto?: Que, cuando se trata de garantías a los derechos de las mujeres, las leyes se pueden violar. Esto es particularmente grave si se tiene en cuenta que el propio Presidente de la República manifestó el 26 de abril del año en curso, durante el seminario de sistemas electorales y rendición de cuentas organizado por la Fundación Liderazgo y Democracia, el Instituto de Ciencia Política y varias organizaciones internacionales que no era “amigo de la cuota obligatoria”, argumentando que las mujeres tienen capacidad política por sí solas<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Alejandro Martínez Caballero, Salvamento de voto parcial a la sentencia C-371 de 2000 de la Corte Constitucional.

<sup>32</sup> Ver al Respecto, Mala N.Htun y Mark P.Jones. Op.cit.

<sup>33</sup> Nota disponible en: <http://www.lasillavacia.com/queridodiario/32928/indirecta-de-santos-sobre-la-ministra-que-le-falta>

Si la Honorable Sección Quinta del Consejo de Estado en este proceso electoral, no adoptara una decisión en el sentido de declarar la nulidad del acto demandado difícilmente podrá la cuota contribuir algún día a remediar la situación de desigualdad de las mujeres en el acceso a altos cargos de las ramas del poder público. En efecto, esta Honorable Sección no sólo estaría avalando la postura del Presidente de la República sobre la materia y permitiendo que sea ésa la postura que éste y otras entidades competentes para el nombramiento de funcionarios en cargos decisorios continúen aplicando en un futuro, sino que además estaría creando un precedente negativo en relación con la obligación de cumplir con las leyes existentes.

Por las anteriores razones, por medio de esta acción electoral de nulidad, comedidamente solicitamos a la Sección Quinta de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado que, en este caso concreto, declare la nulidad del acto administrativo por el cual el Presidente de la República nombró al doctor Luis Fernando Lozano Forero como Superintendente de Vigilancia y Seguridad Privada el día 22 de marzo de 2013, por violar los artículos 1, 2 y 4 de la ley 581 de 2000 y la interpretación que de los mismos hizo la Corte Constitucional en la sentencia C-371 de 2000.

Finalmente, teniendo en cuenta que la Sección Quinta ha negado en ocasiones la suspensión provisional de este tipo de actos administrativos cuando son acusados de violar la ley 581 de 2000 porque no es evidente el incumplimiento cuando no se aportan los decretos de nombramiento de todos los actuales Superintendentes, en calidad de anexos aportamos copia simple de los decretos de nombramiento de los demás superintendentes. Sin embargo en el apartado de pruebas expresamos por qué a nuestro juicio no debería exigirse dicho requisito.

#### **IV.SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL**

Anteriormente se argumentó que el decreto 2170 de 2012 está viciado de nulidad porque la elección violó los artículos 1, 2, y 4 de la ley 581 de 2000. Aquí mostramos que esta infracción es manifiesta y solicitamos la suspensión provisional del decreto mencionado.

De acuerdo con las exigencias del artículo 231 la suspensión provisional, en el caso concreto es procedente porque en la designación del hoy superintendente de vigilancia y seguridad privada, violó los artículos 1, 2 y 4 de la ley 581 de 2000, así como los artículos 13, 40, 43 y 209 de la Constitución de forma flagrante. Adicionalmente, este nombramiento reafirma una situación de incumplimiento constante de la constitución y la ley 581 de 2000, que se ha verificado desde anteriores nombramientos para este nivel de cargos. Como señalamos en el hecho quinto de los fundamentos fácticos de esta acción, todas y cada una de las Superintendencias tienen en el máximo cargo de la entidad a un hombre, lo que se traduce en un total incumplimiento del mandato contenido en el artículo 4 de la Ley 581 de 2000.

El Presidente está obligado a cumplir los mandatos de la ley 581 de 2000, pues ésta no fija una meta política sino un imperativo jurídico para quienes son responsables de la designación de los funcionarios de máximo nivel decisorio y otros niveles decisorios. Así, a pesar de que el Presidente Santos pueda tener una opinión diferente sobre la necesidad de la ley, debe cumplirla. En especial, cuando en virtud de sus facultades constitucionales debe nombrar varios funcionarios del máximo nivel decisorio de varias entidades del Estado, de modo que en gran parte, de sus actos depende asegurar una participación equitativa de las mujeres en el Gobierno.

A partir de la lectura de los artículos 2 y 4 de la ley 581 de 2000 es clara la obligación del Presidente de nombrar al menos 30% de mujeres como Superintendentes, en tanto: el artículo 2 de la ley<sup>34</sup> define como máximo nivel decisorio el cargo de mayor jerarquía de las entidades de las tres ramas en todos niveles; y el artículo 4 inciso a., dispone que mínimo el 30% de los cargos de máximo nivel decisorio serán desempeñados por mujeres.

La Corte Constitucional, al precisar respecto de cuáles cargos se calcula el 30% para cumplir con la ley, ha dicho que esta cuota debe ser específica por el mismo tipo de cargo y no global por todos los cargos que pueden ocupar el genérico de “máximo nivel decisorio”:

**“(…) es una cuota específica y no global. Es decir que se aplica a cada categoría de cargos y no al conjunto de empleos que conforman el "máximo nivel decisorio" y los "otros niveles decisorios." A manera de ejemplo, significa que 30% de los Ministerios, 30% de los Departamentos Administrativos, 30% de la Superintendencias, etc. deben estar ocupados por mujeres y no, como algunos de los intervinientes lo sugieren, que sumados todos los cargos, el 30% de ellos corresponde a la población femenina, independientemente de si se nombran sólo ministras, o sólo superintendentes, etc.”**<sup>35</sup> (Subraya propia)

Así pues, para revisar si el nombramiento de un/a Superintendente cumple con la ley de cuotas, debe verificarse si entre las demás personas que ocupan ese cargo específico de superintendentes, existe mínimo un 30% de mujeres.

Además, de lo manifestado por la Corte Constitucional, el Consejo de Estado ratificó la obligación del Presidente de observar el cumplimiento de la Ley de Cuotas. En decisiones de julio de 2012<sup>36</sup> frente a las acciones de nulidad electoral interpuestas en contra del nombramiento de tres ministros del despacho, los Consejeros ponentes, en cada uno de los casos, instaron al Presidente a cumplir la ley 581 de 2000 y en

---

<sup>34</sup> Artículo 2 de la ley 581 de 2000: “ Para los efectos de esta ley, entiéndase como "máximo nivel decisorio", el que corresponde a quienes ejercen los cargos de mayor jerarquía en las entidades de las tres ramas y órganos del poder público, en los niveles nacional, departamental, regional, provincial, distrital y municipal.”

<sup>35</sup> Corte Constitucional, sentencia C 371 de 2000. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>36</sup> Consejo de Estado, procesos con radicado 11001032800020120003700, 11001032800020120003800, 11001032800020120003900. Consejeros ponentes: Dr. Susana Buitrago y Dr. Alfonso Yepes, respectivamente.



consecuencia, lo exhortaron a abstenerse de desconocerla para futuros nombramientos. A pesar de estas decisiones, el Presidente en el presente caso, se abstuvo de cumplir el mandato de la Ley y de acogerse a lo dicho por el Consejo de Estado.

Vale aclarar que en la designación de Superintendentes no caben las excepciones contempladas en la ley y en la jurisprudencia constitucional a la cuota en los máximos niveles decisorios, pues éstas proceden únicamente cuando: a. La elección se hace con base en ternas presentadas por diferentes entidades o personas; b. La designación para ocupar el cargo depende de concurso de méritos; y c. Se trata de elecciones populares. En consecuencia, el cumplimiento de la ley 581 de 2000 para la elección de los/as Superintendentes es inexcusable.

En el caso concreto, la designación del doctor Luis Fernando Lozano Forero como Superintendente de Vigilancia y Seguridad Privada mediante decreto 0580 de 2013 hecha por el Presidente de la República desconoció manifiestamente los artículos 2 y 4 de la ley 581 de 2000, pues debiendo garantizar que mínimo el 30% de los cargos de Superintendentes estuviese integrado por mujeres, no ocupó la vacante disponible por una mujer, por el contrario, automáticamente el Presidente de la República nombró un hombre. Y así, mantuvo un porcentaje de participación de mujeres ilegal, pues es del 0%.

La infracción es manifiesta pues la elección de Superintendentes es uno de los casos en los que por excelencia debe aplicarse la ley de cuotas, ya que la designación depende de una sola persona: el Presidente de la República. Es además un cargo de gran importancia, que pertenece al más alto nivel decisorio, en donde, como en este caso, se ha relegado a las mujeres para desempeñarlos y es allí donde se hace más importante asegurar la efectiva y equitativa participación de las mujeres. Así mismo, salta a la vista que la presencia de ninguna mujer en los cargos correspondientes a Superintendentes no cumple con el mínimo de 30% que solo se alcanza cuando existen al menos 3 mujeres posesionadas en dicho cargo.

Adicionalmente, el desconocimiento de la cuota representa un grave incumplimiento a las normas constitucionales que promueven la igualdad y las medidas efectivas y reales a favor de grupos discriminados (Art. 13), el deber de las autoridades de garantizar la efectiva participación de las mujeres en los niveles decisorios de la administración pública (Art. 40), la garantía constitucional que asegura iguales derechos y oportunidades a hombres y mujeres (Art. 43) y el principio de igualdad en la función pública (Art. 209). Por lo tanto, la bajísima presencia de mujeres en estos altos cargos, y en este caso la ausencia total de mujeres, en la administración constituye un gravísimo quebrantamiento a las medidas impulsadas desde el constituyente primario y esbozadas por el Congreso para superar un problema de discriminación que como señala reiteradamente la Constitución requiere mecanismos reales y efectivos. De allí que ante una disposición concreta como la que fija la ley de cuotas, la realidad actual en la que las mujeres a cargo de las Superintendencias representan 0% es un incumplimiento claro y que no admite ambigüedades.

En resumen, el decreto por el cual se designó al doctor Luis Fernando Lozano Forero como Superintendente de Vigilancia y Seguridad Privada evidencia una manifiesta infracción de los artículos 1, 2, 3 y 4 de la ley 581 de 2000 y de los artículos 13, 40, 43 y 209 de la Constitución. Además, este nombramiento ratifica una situación de incumplimiento que viene presentándose en este nivel, ya que en anteriores oportunidades, el Presidente ha tenido la oportunidad de nombrar mujeres y así cumplir con la cuota, pero ha persistido en su situación de incumplimiento (Superintendente de Industria y Comercio, Superintendente de Salud y ahora, el Superintendente de vigilancia y Seguridad Privada). Por esta razón, se solicita declarar la suspensión provisional del decreto mencionado y suspender el nombramiento del Superintendente Lozano Forero.

## **V. PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN ELECTORAL DE NULIDAD**

La presente acción electoral de nulidad contra el decreto 0580 de 2013 por el cual el Presidente de la República nombró al doctor Luis Fernando Lozano Forero como Superintendente de Vigilancia y Seguridad Privada el día 22 de marzo de 2013, procede por las siguientes razones:

En primer lugar, según el artículo 139 del CCA que entró a regir desde el 2 de julio de 2.012:

“Cualquier persona podrá pedir la nulidad de los actos de elección por voto popular o por cuerpos electorales, así como de los actos de nombramiento que expidan las entidades y autoridades públicas de todo orden. Igualmente podrá pedir la nulidad de los actos de llamamiento para proveer vacantes en las corporaciones públicas [...]”.

En segundo lugar, el acto administrativo demandado fue debidamente individualizado en la sección I de esta acción, de conformidad con lo exigido por el artículo 163 del CCA y la causal de violación a la Constitución está prevista en el artículo 137 del CCA.

En tercer lugar, presentamos esta acción ante la autoridad jurisdiccional competente, a saber, la Sección Quinta de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, tal y como lo establece el artículo 149 inc. 4 del CCA, interpretado a la luz del artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999.

En cuarto lugar, esta acción se presenta dentro del término de caducidad previsto en el literal a) del numeral 2 del artículo 164, según el cual la acción electoral caduca 30 días:

“a) Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo electoral, el término será de treinta (30) días. Si la elección se declara en audiencia pública

el término se contará a partir del día siguiente; en los demás casos de elección y en los de nombramientos se cuenta a partir del día siguiente al de su publicación efectuada en la forma prevista en el inciso 1° del artículo 65 de este Código.”

Dado que el decreto por el cual fue nombrado el doctor Luis Fernando Lozano Forero como Superintendente de Vigilancia y Seguridad Privada tiene fecha del 22 de marzo de 2013, la caducidad de la acción de nulidad electoral contra ese acto administrativo tendrá lugar el día 9 de mayo de 2013. Lo anterior, teniendo en cuenta que según el artículo 62 del Código de Régimen Político y Municipal<sup>37</sup> y el artículo 121 del Código de Procedimiento Civil<sup>38</sup> todos los términos consagrados en días en las leyes deberán ser contabilizados como días hábiles, regla que ha sido aplicada por el Consejo de Estado en numerosas sentencias a las normas del CCA que establecen los términos en días.<sup>39</sup>

En quinto lugar, para cumplir con el artículo 166 del CCA, anexamos el Diario oficial No. 48.740 del 22 de marzo de 2013 que contiene el decreto 0580 de 2013. También anexamos copia simple del decreto de nombramiento.

Finalmente, esta acción cumple con todos los requisitos necesarios para solicitar la suspensión provisional del acto administrativo demandado, según lo ordena el artículo 231 del CCA. Esto es así, porque explícitamente presentamos la solicitud (art. 231, núm. 1) y porque el acto administrativo infringe, de manera manifiesta, el artículo 108, 133 y 146 de la Constitución.

## VI. ANEXOS

Anexamos a la presente demanda, como pruebas del proceso, los siguientes documentos:

1. Copia simple del Decreto 0580 de 2013 por medio del cual el Presidente de la República nombró al doctor Luis Fernando Lozano Forero como Superintendente de Vigilancia y Seguridad Privada.

---

<sup>37</sup> Este artículo establece: “En los plazos de días que se señalen en las leyes y actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y de vacantes, a menos de expresarse lo contrario. Los de meses y años se computan según el calendario; pero si el último día fuere feriado o de vacante, se extenderá el plazo hasta el primer día hábil” (subraya fuera del original).

<sup>38</sup> Esta norma indica: “En los términos de días no se tomarán en cuenta los de vacancia judicial, ni aquéllos en que por cualquier circunstancia permanezca cerrado el despacho. Los términos de meses y de años se contarán conforme al calendario” (subraya fuera del original).

<sup>39</sup> En cuanto a esto último ver, por ejemplo, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, C.P. Miren De la Lombana de Magyaroff, 12 de septiembre de 1995; C.P. Darío Quiñones Pinilla, 30 de agosto de 2002; C.P. María Nohemí Hernández Pinzón, 14 de agosto de 2003; C.P. Darío Quiñones Pinilla, 16 de octubre de 2003; C.P. Darío Quiñones Pinilla, 26 de febrero de 2004.

2. Diario oficial No. 48.740 del 22 de marzo de 2013 que contiene el decreto 0580 de 2013 en el cual el Presidente del República nombra a Luis Fernando Lozano Forero como Superintendente de Vigilancia y Seguridad Privada.
3. Copia simple de los siguientes decretos de nombramiento de Superintendentes:

Superintendencia Financiera	Gerardo Hernández Correa	Decreto 3290 de 2010
Superintendencia de Puertos y Transporte	Juan Miguel Durán Prieto	Decreto 3637 de 2010
Superintendencia de Notariado y Registro	Jorge Enrique Vélez García	Decreto 4034 de 2010
Superintendencia de Servicios Públicos	César Alfonso González Muñoz	Decreto 2291 de 2011
Superintendencia de la Economía Solidaria	Enrique de Jesús Valencia Montoya	Decreto 0864 de 2012
Superintendencia de Sociedades	Luis Guillermo Vélez Cabrera	Decreto 1307 de 2010
Superintendencia de Industria y Comercio	Pablo Felipe Robledo Del Castillo	Decreto 2025 de 2012
Superintendencia Nacional de Salud	Gustavo Enrique Morales Cobo	Decreto 2170 de 2012
Superintendencia de Subsidio Familiar	Edmundo Conde Zamorano	Decreto 2689 de 2012 <sup>40</sup>
Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada	Luis Fernando Lozano Forero	Decreto 0580 de 2013

## VII. PRUEBAS:

En la Sección de hechos enunciamos el estado actual de incumplimiento de la ley de cuotas haciendo referencia a que sólo se han nombrado hombres para dirigir las Superintendencias, para lo cual señalamos el Decreto de nombramiento de cada uno de ellos. A nuestro juicio no es necesario que se pruebe la existencia de dichos decretos para probar quiénes han sido nombrados como Superintendentes por varias razones: i). Se trata de normas, y en ese sentido no deben ser objeto de prueba porque el artículo 188 del Código de Procedimiento Civil señala que deben adjuntarse al proceso las normas jurídicas que no tengan alcance nacional, por lo tanto deben entenderse excluidas de prueba las normas de alcance nacional,<sup>41</sup> tales como los nombramientos de alcance nacional de Superintendentes; ii) El ejercicio en el cargo de los superintendentes es un hecho notorio, pues es un cargo de gran relevancia nacional y día a día se emiten noticias al respecto, por lo tanto como hecho notorio deben ser excluidas de prueba; y iii) Anexamos copia simple de los decretos, que a la luz del artículo 25 del decreto 019 de 2012 o “Decreto Anti trámites” no requieren autenticación o reconocimiento pues son documentos expedidos por autoridades

<sup>40</sup> Inicialmente, el Superintendente de Subsidio Familiar Edmundo Conde fue nombrado el 16 de febrero de 2012 mediante decreto 0387 de 2012. Sin embargo, el decreto 2595 del 13 de diciembre de 2012 reestructuró la Superintendencia de Subsidio Familiar. Bajo ese nuevo marco, el Superintendente fue reincorporado mediante decreto 2689 del 21 de diciembre de 2012.

<sup>41</sup> Artículo 188 del Código de Procedimiento Civil: “El texto de normas jurídicas que no tengan alcance nacional y el de las leyes extranjeras, se aducirá al proceso en copia auténtica de oficio o a solicitud de parte.”

públicas que reposan en sus archivos, pues están en la página web de la Presidencia.<sup>42</sup>

Sin embargo, teniendo en cuenta los anteriores pronunciamientos de la Honorable Sección Quinta en relación con la necesidad de decretar pruebas para conocer con certeza el panorama de incumplimiento de la ley de cuotas, consideramos pertinente que se solicite la siguiente prueba:

Que se oficie al Departamento de la Presidencia para que aporte copia de los nombramientos y actas de posesión de todas las personas que en la actualidad ocupan el cargo de Superintendentes.

### NOTIFICACIONES

Los demandantes las recibiremos en la siguiente dirección en la ciudad de Bogotá:  
Carrera 24 No. 34 – 61. Tel. 6083605. Correo electrónico prangel@dejusticia.org, pmolano@dejusticia.org

Los demandados en la siguiente dirección en la ciudad de Bogotá:  
Presidencia de la República: Calle 7 No.6-54- Correo electrónico: notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co

Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada: Calle 26 No. 59 – 51 Torre 4  
Piso 3 Ciudad Empresarial Sarmiento Angulo.  
Correo electrónico: despacho@supervigilancia.gov.co

De la Honorable Sección Quinta del Consejo de Estado,

Claudia María Mejía Duque  
CC No. 41797415  
Directora de la Corporación Sisma Mujer

Rodrigo Uprimny Yepes  
C.C. No. 79.146.539 de Usaquén  
Director de Dejusticia

---

<sup>42</sup> El primer inciso del artículo 25 del decreto 012 de 2012 dice: “Todos los actos de funcionario público competente se presumen auténticos. Por lo tanto no se requiere la autenticación en sede administrativa o notarial de los mismos. Los documentos producidos por las autoridades públicas o los particulares que cumplan funciones administrativas en sus distintas actuaciones, siempre que reposen en sus archivos, tampoco requieren autenticación o reconocimiento.”

Beatriz H. Quintero G  
C.C. No. 32.483.584 de Medellín  
Secretaria Técnica de la Red Nacional de  
Mujeres

Paola Molano Ayala  
C.C. No. 1.032.433.275 de Bogotá  
Investigadora de Dejusticia

Alexandra Quintero Benavides  
CC No. 52696256 de Bogotá  
Investigadora de la Corporación Sisma  
Mujer.

Paula Rangel Garzón  
C.C. No. 1.032.401.057 de Bogotá  
Investigadora de Dejusticia

Diana Florentina Cardozo García  
CC No. 52989071 de Bogotá  
Investigadora de la Corporación Sisma  
Mujer

Diana Esther Guzmán Rodríguez  
CC No. 52886418 de Bogotá  
Investigadora de Dejusticia