



“Por la cual se adoptan medidas para garantizar la participación paritaria de las mujeres en las diferentes ramas y órganos del poder público de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.”

Bogotá, D. C., julio de 2022

Señor

Presidente del Congreso de la República

Asunto: Radicación Proyecto de Ley

Respetado presidente,

Radicamos ante usted el presente Proyecto de Ley “Por la cual se adoptan medidas para garantizar la participación paritaria de las mujeres en las diferentes ramas y órganos del poder público de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.”. En este sentido, se presenta a consideración el presente Proyecto de Ley, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley y la Constitución. Por tal motivo, adjuntamos original en formato PDF con firmas, en PDF sin firmas, y en formato Word sin firmas.

De la Honorable Congresista,

ANGÉLICA LOZANO CORREA

Senadora de la República

Partido Verde

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA

“Por la cual se adoptan medidas para garantizar la participación paritaria de las mujeres en las diferentes ramas y órganos del poder público de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.”

* * *

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Versión Preliminar

ARTÍCULO 1. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 581 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 4. Participación efectiva de las mujeres. La participación adecuada de las mujeres en los niveles del poder público definidos en los artículos 2o. y 3o. de la presente ley, se hará efectiva aplicando por parte de las autoridades nominadoras las siguientes reglas:

- a) Mínimo el **cincuenta por ciento (50%)** de los cargos de máximo nivel decisorio, de que trata el artículo 2., serán desempeñados por mujeres;
- b) Mínimo el **cincuenta por ciento (50%)** de los cargos de otros niveles decisorios, de que trata el artículo 3., serán desempeñados por mujeres.

PARÁGRAFO. El incumplimiento de lo ordenado en este artículo constituye causal de mala conducta, que será sancionada con suspensión hasta de treinta (30) días en el ejercicio del cargo, y con la destitución del mismo en caso de persistir en la conducta, de conformidad con el régimen disciplinario vigente.

PARÁGRAFO 2. El Gobierno Nacional en el plazo de seis meses, contados a partir

de la entrada en vigencia de la presente Ley, reglamentará los cargos a los cuales les aplicará la presente Ley.

ARTÍCULO 2. Modifíquese el artículo 13° de la Ley 581 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 13. Representación en el exterior. El Gobierno y el Congreso de la República, deberán incluir mujeres **de forma paritaria** en las delegaciones de colombianos que en comisiones oficiales atiendan conferencias diplomáticas, reuniones, foros internacionales, comités de expertos y eventos de naturaleza similar.

Así mismo, asegurará la participación de mujeres en los cursos y seminarios de capacitación que se ofrezcan en el exterior a los servidores públicos colombianos en las diferentes áreas.

Parágrafo. El incumplimiento de esta disposición será causal de mala conducta.

ARTÍCULO 3. Modifíquese el artículo 28 ° de la Ley 1475 de 2014, el cual quedará así:

Artículo 28. Inscripción de candidatos. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica podrán inscribir candidatos a cargos y corporaciones de elección popular previa verificación del cumplimiento de las calidades y requisitos de sus candidatos, así como de que no se encuentran incursos en causales de inhabilidad o incompatibilidad. Dichos candidatos deberán ser escogidos mediante procedimientos democráticos, de conformidad con sus estatutos. Las listas donde se elijan 5 o más curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta - exceptuando su resultado- deberán conformarse por mínimo un **50%** de uno de los géneros.

Los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica podrán inscribir candidatos y listas para toda clase de cargos y corporaciones de elección popular, excepto para la elección de congresistas por las circunscripciones especiales de minorías étnicas.

Los candidatos de los grupos significativos de ciudadanos serán inscritos por un comité integrado por tres (3) ciudadanos, el cual deberá registrarse ante la correspondiente autoridad electoral cuando menos un (1) mes antes de la fecha de cierre de la respectiva inscripción y, en todo caso, antes del inicio de la recolección de firmas de apoyo a la candidatura o lista. Los nombres de los integrantes del Comité, así como el de los candidatos que postulen, deberán figurar en el formulario de recolección de las firmas de apoyo.

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que decidan promover el voto en blanco y los comités independientes que se organicen para el efecto, deberán inscribirse ante la autoridad electoral competente para recibir la inscripción de candidatos, de listas o de la correspondiente iniciativa en los mecanismos de participación ciudadana. A dichos promotores se les reconocerán, en lo que fuere pertinente, los derechos y garantías que la ley establece para las demás campañas electorales, incluida la reposición de gastos de campaña, hasta el monto que previamente haya fijado el Consejo Nacional Electoral.

ARTÍCULO 4. Adiciónese el artículo 80A al Decreto-Ley 2241 de 1986, el cual quedará así:

Artículo 80 A. Cuota de género. En atención a la aplicación progresiva de los principios de equidad de género, paridad, alternancia y universalidad consagrados en los artículos 40, 107 y 262 de la Constitución Política; en las listas donde se elijan cinco (5) o más curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta, a excepción de su resultado, incluyendo aquellas relativas a la elección de directivos, cuando las agrupaciones políticas opten por este mecanismo para elección, deberán conformarse por un mínimo de cincuenta por ciento (50%) de mujeres, sobre el número de candidatos inscritos a la corporación que se pretenda postular. Para las listas de menos de cinco (5) curules, se les aplicará el treinta por ciento (30%) para la conformación de la cuota de género.

Parágrafo. Constituirá como causal de revocatoria de inscripción las listas que no cumplan con la cuota de género estipulada en el presente artículo. Lo anterior, sin

perjuicio de las sanciones disciplinarias o multas que se puedan interponer a las agrupaciones políticas ante este incumplimiento.

ARTÍCULO 5. La presente Ley rige a partir de su promulgación.

De la honorable congresista,



ANGÉLICA LOZANO CORREA
Senadora de la República
Partido Verde

Contenido

I.	6
II.	7
III.	8
- 8	
i. Rama legislativa:	7
ii. Rama judicial:	8
iii. Rama ejecutiva:	10
	11
- 14	
i. Rama ejecutiva:	12
ii. Rama judicial:	15
iii. Rama legislativa:	17
- 19	
- 27	
- 29	
IV.	31
V.	35
VI.	37

I. Presentación

Desde la promulgación de la ley 581 de 2000, han transcurrido 22 años, en donde se ha demostrado la eficacia de la ley de cuotas en el aumento de la participación femenina en los cargos de alto nivel decisorio y más niveles, sin embargo, para el cumplimiento efectivo de la emancipación de las mujeres, su representación igualitaria en las entidades estatales y por ende el aumento de su poder decisorio, es indispensable la actualización de la ley y lograr la paridad de género absoluta. Por ende, el presente proyecto de ley, busca en primera instancia aumentar el porcentaje de la cuota del 30% a un 50% como mínimo.

En segunda instancia, es imperante la implementación del enfoque de género que traía consigo el Código electoral, que fue declarado como inexecutable por la Corte Constitucional, en donde se garantiza la participación de las mujeres, en las elecciones para corporaciones públicas de cinco (5) o más curules, con la configuración de las listas de forma paritaria.

La justificación de esta exposición de motivos se encuentra conformada por la evidencia recogida por la Corte Constitucional, en cuanto a las cifras de participación femenina en las entidades estatales, antes de la implementación de la Ley de cuotas en el 2000, seguidamente se comprueba la incidencia de la Ley de cuotas en las cifras de participación femenina, con la tendencia, seguidamente se desglosan los argumentos y la doctrina que demuestra el impacto positivo que tiene el aumento de la participación femenina en las instituciones estatales y por ende la necesidad de aumentar el porcentaje de la cuota mínima de participación de las mujeres, por último se explica la necesidad de incluir el enfoque de género que traía el Código electoral.

A continuación, se expone el marco normativo que sustenta la implementación del presente proyecto de ley, luego se evidencian casos similares al Estado colombiano, en donde se han implementado las leyes de cuotas y para finalizar se cumple con el requisito de analizar el punto del conflicto de interés.

II. Objeto

El objetivo de la presente Ley es modificar los artículos 4 y 13 de la Ley 581 de 2000, el artículo 28 de la Ley 1475 de 2014 y adicionar un nuevo artículo al Código Electoral, con el fin de generar una ley de cuotas en donde el porcentaje de cuotas aumente de ser un mínimo de 30%, del género opuesto al mayoritario, a un mínimo 50%; así como garantizar la participación de las mujeres en las elecciones para corporaciones públicas de cinco (5) o más curules, de forma paritaria. Además, surja el reconocimiento a la participación de las mujeres en los asuntos públicos, se garantice sus derechos políticos y a su vez sea una herramienta que permita avanzar en la igualdad real.

III. Justificación

La Constitución Política trae consigo el derecho a la igualdad, establecido en el artículo 13 como un derecho fundamental, en donde el Estado debe garantizar el acceso a los mismos derechos a todos sus ciudadanos, sin importar el sexo. Uno de los pasos fundamentales para la materialización del derecho a la igualdad han sido la Ley 581 de 2000 y la Ley 1475 de 2014, que fungen como mecanismos para garantizar una mayor representación y participación de las mujeres en el sistema político, como grupo minoritario históricamente discriminado y subrepresentado. Si bien las leyes son un gran paso, la situación actual de las mujeres en cuanto a la ocupación de cargos decisorios estatales, evidencia que los esfuerzos deben aumentar.

- Cifras de participación femenina en Colombia antes de la Ley de cuotas

A continuación, se ilustra la participación de las mujeres en cargos de nivel decisorio antes de la entrada en vigor de la Ley 581 de 2000, que fue mapeada por la Corte Constitucional en su sentencia C-371 de 2000:

i. Rama legislativa:

Porcentaje de mujeres senadoras y representantes

Periodo	Senado	Cámara
	% mujeres senadoras	% mujeres representantes
1991-1994	7.29%	8.6%
1994-1998	6.48%	12.7%
1998-2000	13.43%	11.8%

ii. Rama judicial:

Porcentaje de mujeres magistradas (titulares) en las altas cortes.

Año	Corte Suprema de Justicia	Consejo de Estado	Consejo S. de la Judicatura	Corte Constitucional
1992	0%	14.8%	23.07%	0 %
1993	0 %	14.8%	23.07%	0 %
1994	0%	14.8%	23.07%	0 %
1995	0%	14.8%	23.07%	0 %
1996	0 %	14.8%	23. 07%	0 %
1997	0%	14.8%	23.07%	0 %
1998	0%	14.8%	23.07%	0 %
1999	0%	11.11%	30.7%	0%
2000	0%	11.11%	30.7%	0 %

iii. Rama ejecutiva:

Porcentaje de mujeres ministras y viceministras

Año	Ministras	Viceministras
1990	7.14%	21.4
1991	7.14	7.14
1992	7.14	21.4
1993	7.14	7.14
1994	13.3	13.3
1995	13.3	0
1996	12.5	6.25
1997	6.25	6.25
1998	12.5	12.5
1999	Nd	Nd
2000	Nd	Nd

Cargos de elección popular de la Rama Ejecutiva:

Participación porcentual de la mujer en cargos de elección popular en el ámbito territorial -según lista de elegidas-

Cargo	1993-1995	1995-1997	1998-2000
	Mujeres	Mujeres	Mujeres
Gobernador/a	3.7 %	6.25 %	0 %
Alcalde/sa	5.5 %	5.87 %	5.04 %
Asambleas Departamentales	10.1 %	11.35 %	14.57 %
Concejos Municipales	5.2%	9.71 %	10.32 %

Origen: Corte Constitucional, sentencia C-371 de 2000

La baja participación de las mujeres en los niveles decisorios del Estado colombiano da cuenta de las barreras que les impiden gozar de su derecho a la participación en los cargos públicos en condiciones de igualdad. Además, la limitada participación de las mujeres en cargos públicos las condiciona a una ciudadanía restringida y a la subrepresentación de sus intereses en los cargos con poder decisorio. Lo anterior, no solo afecta a las mujeres, sino que afecta a la democracia en general, teniendo en cuenta que el régimen democrático colombiano se encuentra en déficit, al no contar con la

representación idónea, en los cargos de nivel decisorio estatal, de más de la mitad de su población.

- **Tendencia al aumento en la participación femenina con la implementación de la ley de cuotas**

Si bien es cierto que actualmente la tendencia es favorable, teniendo en cuenta el aumento en la participación de las mujeres en espacios políticos y que el país ha realizado grandes esfuerzos para direccionar al Estado a garantizar la paridad, existen obstáculos culturales y estructurales para combatir la discriminación hacia las mujeres que sigue estando presente. Tal y como se puede apreciar en los porcentajes de participación femenina de las primeras décadas del siglo, en nuestro país:

i. Rama ejecutiva:

Porcentaje de mujeres gobernadoras, por departamento, Colombia (2007, 2011, 2015, 2019)	
2007	3,10%
2011	9,40%
2015	15,60%
2019	6,20%

Mujeres alcaldesas electas	
Año alecto	Porcentaje
1998-2000	4,5%
2001-2003	6,1%
2004-2007	7,8%
2008- 2011	9%
2012- 2014	9,7%
2015-2018	12,1%
2019	12,00%

Mujeres Concejales electas	
Periodo	Porcentaje
1998-2000	10,3%
2001-2003	12,9%
2004- 2007	13,7%
2008- 2011	14,5%
2012-2014	17%
2015-2018	17,6%

Mujeres en gabinetes ministeriales	
2010-2014	21,6%
2014-2018	27,6%
2018-2022	50%

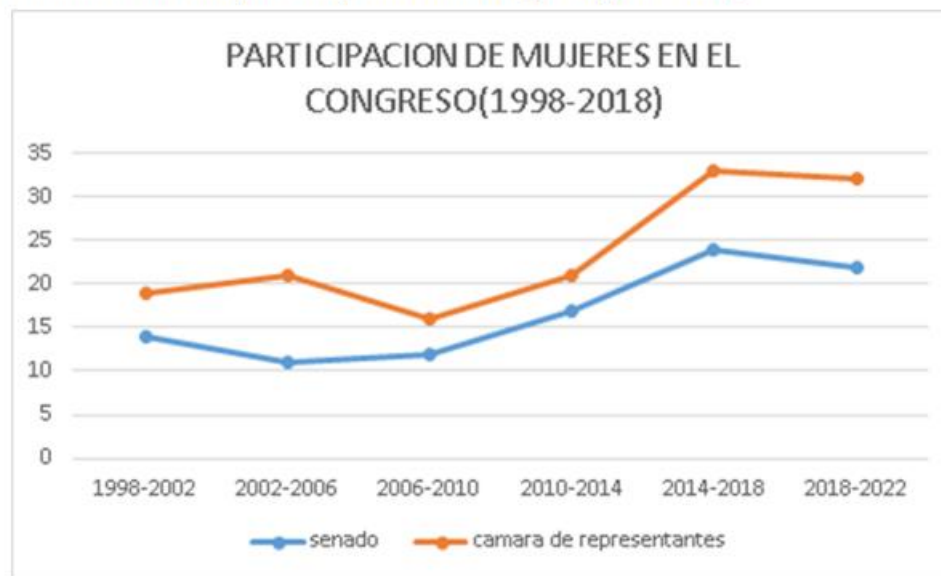
ii. Rama judicial:

Años	Mujeres en la Corte Suprema de Justicia
2000	0
2001	0
2002	4,3
2003	8,7
2004	8,7
2005	8,7
2006	8,7
2007	13
2008	17,4
2009	17,4
2010	33,3
2011	29,6
2012	21,1
2013	26,1
2014	26,1
2015	13
2016	22,2
2017	13

Participación de mujeres en la Rama Judicial (2020)	
ENTIDAD	PORCENTAJE
Corte Constitucional	30%
Consejo de Estado	33%
Consejo superior de la Judicatura	22,5%
JEP	50%
Tribunal para la Paz	52,6%

iii. Rama legislativa:

Cuadro1. Porcentaje de mujeres en el Congreso (1998-2018)



Fuente: Elaboración propia basada en los datos brindados por Congreso Visible.

- **Impacto positivo del aumento de la participación femenina en el Estado**

Es preciso mencionar que aumentar la participación de las mujeres en cargos de nivel decisorio, tiene un impacto positivo en la brecha de género y en la emancipación y empoderamiento de las mujeres, sino que la presencia de más mujeres tiene un impacto positivo en las instituciones públicas. Para sustentar este argumento es preciso mencionar que aún no existen estudios que midan el impacto del aumento de la participación femenina en lo público, pero sí existen estudios con esta finalidad, para el sector privado, por ende, es necesario traer a colación el estudio realizado por la Superintendencia de Sociedades, que realiza un análisis econométrico del impacto de mayor presencia de mujeres en juntas directivas, representación legal y contabilidad en la rentabilidad de las empresas. Este informe determina que entre mayor diversidad de

género tengan las empresas en sus juntas directivas, representación legal y contabilidad, mayor rentabilidad tienen las empresas.¹

Este argumento también es respaldado por la literatura internacional, como es el caso del informe rendido por la Organización Internacional del Trabajo, en donde se menciona que: “Un creciente corpus de pruebas indica que hay una correlación positiva entre la participación de la mujer en la toma de decisiones y el rendimiento económico de las empresas. Según un estudio reciente de McKinsey & Company, las empresas con diversidad de género tienen un 15 % más de probabilidades de tener una rentabilidad económica superior a la media nacional correspondiente del sector”.²

Si bien en la gerencia y gestión pública, el concepto de rentabilidad no aplica y los informes se enfocan en el impacto de la participación de las mujeres en el sector privado, el argumento puede extrapolarse al sector público, en cuanto a los elementos que constituyen el impacto positivo que tiene el aumento de participación de las mujeres, tal y como lo son la creatividad, la innovación y organización, que son resaltados como elementos que aumentan a raíz de cargos de nivel decisorio más diversos. Además, porque tal y como lo menciona el informe de la OIT, el hecho de que los cargos de nivel decisorio no cuenten con una participación contundente de mujeres, significa que se ignora a un poco más de la mitad del talento humano existente en nuestro país y en el mundo.

¹Superintendencia de Sociedades. (2021). Participación de mujeres en cargos directivos en sociedades de capital cerrado. (pág. 32). Bogotá D.C.

² Organización mundial del Trabajo (s.f). Las mujeres en las juntas directivas. Construir la reserva de talento femenino. Servicio de Género, Igualdad y Diversidad (GED) – Departamento de Condiciones de Trabajo e Igualdad.

Por las razones previamente expuestas corresponde al Estado tomar acciones afirmativas que sirvan para promover y garantizar mayores y mejores condiciones de igualdad. En ese sentido, las acciones afirmativas, son aquellas medidas orientadas a favorecer a grupos sociales históricamente discriminados y que se encuentran en desventaja frente a otros. Las acciones afirmativas han demostrado que son medidas idóneas para reducir las desigualdades de género y reivindicar la paridad.

Las cuotas de género son un tipo de acciones positivas de carácter temporal, correctivo y compensatorio que persiguen acelerar la igualdad material entre hombres y mujeres:

“(…) A diferencia de otras estrategias institucionales incorporadas como políticas públicas o desarrolladas como unidades de ejecución específicas para las mujeres en órganos decisorios, las cuotas de género fueron la medida más eficaz en cuanto a la ampliación de los márgenes de representación por género al incrementar de manera rápida —y en corto plazo— la participación femenina en la composición de las legislaturas. La postulación de mujeres en las diversas listas electorales les proporcionó mayor visibilidad y naturalizó su ejercicio por fuera del ámbito privado.”³

En consecuencia, es crucial reconocer la importancia de que la participación de las mujeres es un aspecto estructural de la democracia que responde al principio

³ María Ines Tula. Mujeres y política. Un panorama sobre la adopción de las cuotas de género y sus efectos en América Latina y Colombia. 2015. Disponible en: <https://www.mininterior.gov.co/wp-content/uploads/2022/02/15.pdf>

democrático de garantizar la representación de toda la ciudadanía, incluidas las mujeres que responde al 51% de la población del país.⁴

A partir de los datos recolectados por Función Pública⁵ para el año 2021, el porcentaje de participación de las mujeres se encuentra en un 45,9 %. Sin embargo, la muestra no cumple con los criterios de pertinencia y por ende no garantiza el resultado otorgado, teniendo en cuenta que solo 264 entidades nacionales fueron evaluadas y en el caso de las entidades territoriales, solo 1229 de 6040 fueron evaluadas. Esto quiere decir que no se cuenta con información certera respecto al panorama de vinculación de las mujeres en cargos de niveles decisorios estatales, porque no se cuenta con hechos cuantificables ni con un respaldo legal que permita vincular parámetros para la adopción de medidas que fomenten la igualdad en las entidades.

En cuanto al legislativo, para el nuevo Congreso que inicia el 20 de julio de 2022, periodo 2022-2026, 85 mujeres llegarán a ocupar curules, lo que corresponde al 28.8%. 33 mujeres ocuparan las 108 curules que tiene el Senado de la República, lo que corresponde al 28.7%, mientras que en lo que respecta a la Cámara de Representantes, 54 curules de las 187, serán ocupadas por mujeres, que corresponde al 28,8%.⁶

⁴ ONU Mujeres. Colombia 50/50 en el 2030: estrategias para avanzar hacia la paridad en la participación política en el nivel territorial. 2016. Disponible en: <https://www.mesadegenerocolombia.org/sites/default/files/colombia5050en2030.pdf>

⁵ Función Pública. (2021, 20 Diciembre). *Ley de cuotas - SIE - Función Pública*. Estado en Cifras. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/web/sie/ley-de-cuotas>

⁶ Pactometro. (2022). Rumbo a la paridad: Disponible en: <https://rumboalaparidad.co/aliados/>

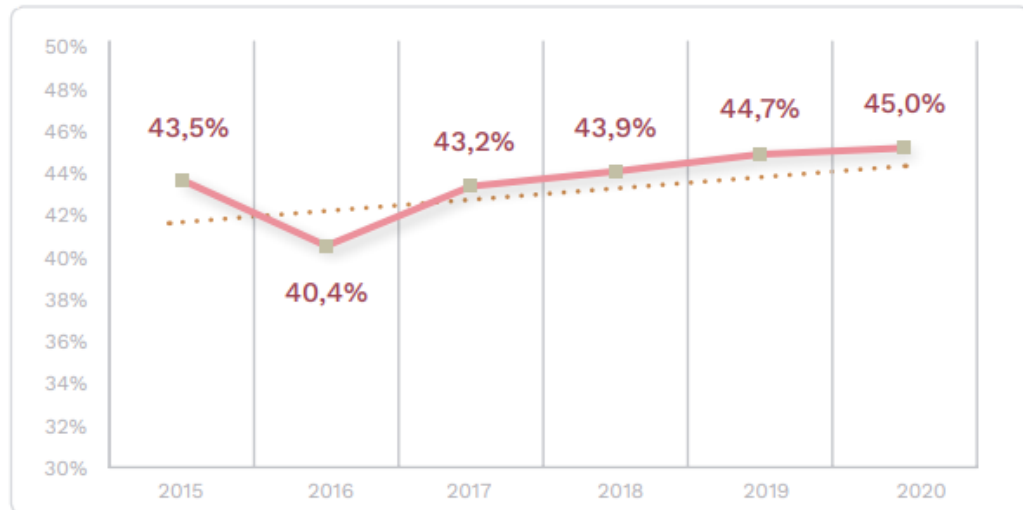
En cuanto a las elecciones, fueron 1.112 candidatas que aspiraban llegar al Congreso, lo que corresponde al 38,7% de la conformación de las listas, lo cual significó un aumento de 5,8 puntos porcentuales respecto a las elecciones del 2018.⁷

La meta del Estado colombiano señalada en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 es alcanzar el 50% de participación de mujeres en el sector público, principalmente en la rama ejecutiva. La última medición con corte a 8 de agosto de 2020 realizada a 2.581 entidades, por el Departamento Administrativo de la Función Pública, muestra que un total de 9.389 mujeres ocupan cargos de mediano y máximo nivel decisorio de un total de 20.877 cargos provistos, lo que arroja una participación del 45% de mujeres en posiciones de liderazgo dentro del Estado colombiano ⁸. A continuación, la evolución del porcentaje de participación de las mujeres en cargos directivos del Estado en general:

⁷ Pactometro. (2022). Rumbo a la paridad: Disponible en: <https://rumboalaparidad.co/aliados/>

⁸ Mujeres en posiciones de liderazgo en el Estado colombiano. 2021. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/616038/2021-01-20-Mujeres-en-posiciones-de-liderazgo-en-el-estado-colombiano>

Gráfica 1. Evolución del porcentaje de participación de la mujer en los cargos directivos del Estado Colombiano.



Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública.

Es preciso recordar, que si bien estas cifras lucen esperanzadoras e incluso generan la impresión de que no es necesario aumentar la cuota de género en los cargos públicos; como se ha mencionado previamente, los anteriores datos tienen errores de medición porque de las 264 entidades nacionales evaluadas para la recolección de datos, tan sólo 201 fueron registradas y dentro de las entidades territoriales únicamente fueron registradas 1229 de 6040⁹.

Adicionalmente, al desagregar la información por el ranking de participación sectorial en el máximo nivel decisorio de la Rama Ejecutiva del orden nacional, encontramos que solo 18 sectores de 24 de los sectores de la rama ejecutivo cumplen con la cuota

⁹ Función Pública. (2021, 20 Diciembre). *Ley de cuotas - SIE - Función Pública*. Estado en Cifras. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/web/sie/ley-de-cuotas>

mínima del 30% establecida por la ley de cuotas. Lo que indica que únicamente un 75% de los 24 sectores cumple con la ley de cuotas del 30% de participación de mujeres. El informe de Función Pública sobre la participación efectiva de la mujer en los cargos de niveles decisorios del Estado Colombiano de año 2021, señala lo siguiente

“6 sectores obtuvieron los mayores porcentajes de participación de la mujer en MND, estos son: Planeación (67%), Información Estadística (60%), Comercio, Industria y Turismo (57%), Tecnologías de Información y las Comunicaciones (55%), Inclusión Social y Reconciliación (52%), Cultura (50%).

2 sectores que superan el umbral establecido por la Ley, y se encuentran muy cercanos de alcanzar el 50%, por encima de 44,5% meta ODS, los cuales son los siguientes: Hacienda y Crédito Público (49%) y Transporte (48%).

10 sectores que están por encima del umbral estipulado por la Ley y podrían alcanzar un mayor porcentaje, los cuales son: Ambiente y Desarrollo Sostenible (39%), Justicia y del Derecho (38%), Presidencia de la República (38%), Salud y Protección Social (37%), Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural (35%), Minas y Energía (34%), Relaciones Exteriores (33%), Deporte (33%), Interior (30%) y Vivienda, Ciudad y Territorio (30%).

6 sectores que no cumplieron con la cuota mínima establecida del 30% de participación de la mujer en cargos de MND, estos sectores son: Educación Nacional (29%), Trabajo (27%), Ciencia y Tecnología (25%), Inteligencia

Estratégica y Contrainteligencia (20%), Defensa Nacional (21%) y Función Pública (13%).”¹⁰

Asimismo, en las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional en Otros Niveles Decisorios (OND) los 24 sectores cumplieron con la cuota mínima establecida por la Ley de Cuotas, es decir, la totalidad de los sectores en OND. De la siguiente forma:

“11 sectores obtuvieron los mayores porcentajes de participación de la mujer en OND, estos son: Cultura (80%), Deporte (75%), Tecnologías de Información y las Comunicaciones (56%), Salud y Protección Social (55%), Vivienda, Ciudad y Territorio (54%), Función Pública (52%), Educación Nacional (51%), Minas y Energía (51%), Ciencia y Tecnología (50%), Interior (50%), Inteligencia Estratégica y Contrainteligencia (50%).

4 sectores que superan el umbral establecido por la Ley, y que se encuentran muy cercanos de superar el 50%, por encima de 44,5 % meta ODS, son Inclusión Social y Reconciliación (49%), Ambiente y Desarrollo Sostenible (48%), Hacienda y Crédito (46%) y Planeación (46%).

9 sectores que, si bien están por encima del umbral estipulado por la Ley, podrían alcanzar un mayor porcentaje, los cuales son: Información Estadística (44%), Relaciones Exteriores (42%), Trabajo (41%), Presidencia de la República (40%), Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural (39%),

¹⁰ Función Pública. Informe sobre la participación efectiva de la mujer en los cargos de niveles decisorios del Estado Colombiano del año 2021. Disponible en: https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/40836735/2021-12-23_Informe_ley_cuotas_2021.pdf/ea0e51d5-cdea-cc42-9cb8-f45024105cec?t=1640353341733

Transporte (39%), Comercio, Industria y Turismo (39%), Defensa Nacional (35%), Justicia y del Derecho (33%)”¹¹

A partir de lo expuesto, es posible concluir que Colombia ha logrado avances sustanciales en cuanto a la representación de las mujeres en el sector público, incluyendo su participación en puestos directivos. Cada vez más mujeres ocupan puestos en donde se toman decisiones importantes para el país. No obstante, se tienen todavía muchos retos que superar para que la participación de las mujeres en los espacios de poder sea paritaria y eso es lo que propone esta iniciativa.

- **Necesidad de ampliar la Ley de Cuotas (Ley 581 de 2000) y la Ley de participación política (Ley 1475 de 2014) de 30% a un mínimo de 50%**

Las leyes de cuotas son una herramienta fundamental en la materialización de los principios constitucionales de igualdad y participación de las mujeres en cargos de poder y toma de decisiones. Aun así, en algunos casos se evidencian incumplimiento de la cuota e inconsistencia respecto a la participación superior al 30% mínimo requerido. Un simple vistazo a la situación actual y al aumento no sustantivo, durante la segunda década del siglo XXI, es evidencia clara para el aumento del porcentaje en la misma.

Adicionalmente, pese a que la medida busca aumentar el porcentaje de participación de mujeres, el porcentaje mínimo del 30% no responde a la necesidad de materializar la paridad en los niveles decisorios del Estado. Es decir, los avances de esta medida han sido significativos, pero se requiere desplegar un porcentaje mayor para obtener impacto sobre la configuración de los cargos en el Estado.

¹¹ Íbid.

Por otro lado, en el marco del CONPES 3918 de 2018 se establecieron lineamientos para la efectiva implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Colombia, precisando como meta trazadora para el 2019 un 44.5% y para el 2030 en el 50%. En el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, se propuso alcanzar la meta del 50% de vinculación de la mujer en cargos de niveles decisorios para el 2022.

Teniendo en cuenta la ausencia de hechos cuantificables, debido a las muestras insuficientes recolectadas de la actual participación de mujeres en cargos de nivel decisorio, surge la imposibilidad de establecer con certeza el porcentaje actual de mujeres que ocupan cargos de nivel decisorio dentro de las instituciones estatales. Esta imposibilidad podría ser zanjada con el aumento de la ley de cuotas a un 50%. En donde la paridad de género completa adquiere un carácter de obligatoriedad.

Tal y como lo expresa la autora Drude Dahlerup¹² en uno de sus ensayos, la ley de cuotas no solo tiene un impacto en la representación numérica de las mujeres, es decir en el número de mujeres que lleguen a ejercer cargos, en este caso de nivel decisorio en las instituciones públicas, sino que los efectos indirectos de estas terminan siendo un impacto positivo en la representación sustantiva de las mujeres, la capacidad de las mujeres por tomar acciones e implementar el enfoque de género a las diferentes dinámicas e instituciones estatales, la capacidad de tener inherencia en la estructuración de proyectos, para que tengan enfoques diversos e incluyentes.

¹² Dahlerup, D (2021). Género, democracia y cuotas. ¿Cuándo funcionan las cuotas de género? Traducción de Laura Lecuona. Instituto Nacional Electoral. Viaducto Tlalpa.

Por otro lado, la representación simbólica, como ha sido mencionada anteriormente, por el simple hecho de que la sociedad perciba elementos como aptitud, capacidad y competencia completamente indiferentes y sin relación alguna a un género determinado. Es decir que además de tener un impacto práctico, sustancial y directo, tiene un impacto simbólico en el aspecto cultural que permea la sociedad colombiana y en donde la discriminación contra la mujer sigue existiendo.

- **Reforma al Código Electoral declarada inexecutable por la Corte Constitucional**

Es preciso mencionar que el proyecto de ley número 234 de 2020 Senado, 409 de 2020 Cámara, “por la cual se expide el Código Electoral Colombiano y se dictan otras disposiciones”, fue aprobado por el Congreso de la República en todos los debates necesarios, así como también fue sancionado por el Presidente de la República, sin embargo, el mismo fue declarado como inexecutable por la Corte Constitucional, el 21 de abril de 2022, en sentencia C-133 de 2022, que aún no ha sido publicada pero que en cuyo comunicado¹³ la Corte manifiesta que la declaración de inexecutable responde a vicios de trámite en el Congreso, debido a que:

- ❖ El proyecto fue tramitado en sesiones extraordinarias, es decir, fuera del periodo legislativo, en violación directa a los artículos 138 y 153 de la Constitución Política y en los artículos 85, 208 y 224 de la Ley 5ta de 1992.
- ❖ Las sesiones tanto en Cámara de Representantes como en Senado, fueron realizadas de forma virtual, lo que va en contravía de la sentencia C-242 de

¹³ Comunicado del 21 de abril de 2022 de la Corte Constitucional colombiana. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/Comunicado%20No.%2012%20-%20Abril%2021%20de%202022.pdf>

2020, en donde se establece que, para el caso de leyes estatutarias, debía priorizarse la presencialidad, por la entidad de las materias que regulan.

- ❖ Por considerar que hubo ausencia de un debate amplio, trascendente y participativo.

La reforma al Código Electoral traía consigo, en su artículo 84, el establecimiento de la cuota de género en las listas para las elecciones de cooperación públicas de elección popular o las que se sometían a consulta, en donde en las que se elijan más de cinco (5) curules, lo que implicaba que mínimo el cincuenta por ciento (50%) de las listas fueran conformadas por mujeres y en el caso de las listas de menos de cinco (5) curules, se siguiera aplicando el treinta por ciento (30%) para la conformación.

Esto tendría un impacto significativo, en virtud de las cifras mencionadas anteriormente, que arrojan que para las elecciones que acaban de pasar al Congreso de la República, las listas en su totalidad no llegaban a estar conformada ni en un 40% por mujeres y que con la entrada en vigencia del nuevo Código Electoral, la paridad para las listas que se presentarán para las próximas elecciones al Congreso iba a estar garantizada y que la razón por la cual la reforma no se llevará a cabo, es por la declaración de inexecutable de la Corte Constitucional, que estuvo motivada por vicios procedimentales y no del contenido sustancial con la reforma.

Es imperativo, que las listas que sean presentadas para las elecciones del legislativo, sean paritarias, para que se pueda garantizar la participación efectiva, real y garantizada de las mujeres en las elecciones y que pueda aumentar sus posibilidades de llegar a ocupar curules en el Congreso y de forma paritaria.

Es preciso mencionar, que el proyecto de ley originalmente radicado no contempló una cuota de género para las listas a corporaciones públicas, teniendo en cuenta que el tema ya se encontraba regulado por la reforma del Código Electoral y el comunicado de la Corte Constitucional que informó la declaratoria de inexecutable fue el 21 de abril de 2022, es decir, una fecha posterior a la radicación del proyecto de ley, que fue el 4 de abril de 2022, en todo caso, teniendo en cuenta que no es posible la aplicación del Código Electoral, la contemplación de la cuota de género para listas a corporaciones públicas por parte de esta ley, es válida y necesaria para darle cumplimiento al objetivo de la ley, que es garantizar la participación efectiva de las mujeres en niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público.

IV. Marco Normativo

Diversos instrumentos internacionales respaldan la aplicación de las leyes de cuotas, como lo es el caso de Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de 1967 de las Naciones Unidas, en donde en su artículo 3 se determina que “la mujer tiene derecho, en condiciones de igualdad, al goce y la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política...”.

De igual forma lo establece la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer – CEDAW de 1981, en donde en su artículo 2, literal e) se establece que los Estados partes de la Convención, se comprometen a: “ Tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas.”

En cuanto a nuestra legislación nacional, es preciso recordar el principio de igualdad como derecho fundamental, contemplado en nuestra Constitución en el artículo 13 y los derechos contenidos en el artículo 40 de participación en el poder político de todos los ciudadanos y el artículo 43 que establece explícitamente que las mujeres y hombres serán considerados como iguales.

- Régimen legal

En cuanto al régimen legal se hace necesario traer a colación las siguientes leyes:

- Ley 51 de 1981. Por medio de la cual se aprueba la "Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer", adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979 y firmado en Copenhague el 17 de julio de 1980.
- Ley 823 de 2003. La cual establece el marco institucional y orienta las políticas y acciones por parte del Gobierno para garantizar la equidad y la igualdad de oportunidades de las mujeres, en los ámbitos público y privado.
- Ley 1257 de 2008. Por la cual se adoptan normas que permitan garantizar para todas las mujeres una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado, el ejercicio de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico interno e internacional, el acceso a los procedimientos administrativos y judiciales para su protección y atención, y la adopción de las políticas públicas necesarias para su realización.
- Ley 2117 de 2021. Medidas para fortalecer y promover la igualdad de la mujer en el acceso laboral y en educación, en especial mujeres cabeza de familia.
- Ley 1475 de 2011. Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras

disposiciones. Esta ley es relevante porque establece el principio de igualdad de género que rige los partidos políticos.

- Jurisprudencia

Por otro lado, existe abundante jurisprudencia para soportar la ampliación de la ley de cuotas, en aras de aumentar su efectividad para conseguir el objetivo de eliminar las brechas y discriminación hacia las mujeres, para participar de forma paritaria en los cargos decisorios del Estado, como son de ejemplo las sentencias mencionadas a continuación:

- Sentencia C-371-00. Revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria N°62/98 Senado y 158/98 Cámara, "por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones".
- Fallo del Consejo de Estado 390 de 2000. Postulación de mujeres en la integración de ternas. Alcance de la Sentencia C-371-00. Obligatoriedad de la postulación de una mujer en la elaboración de terna para elección de Alcalde Local en el Distrito.
- Fallo del Consejo de Estado 1631 de 2006. En el cual resultan inaplicables para la conformación de las ternas de candidatos a las alcaldías locales, pues imponen a las juntas administradoras locales acudir al sistema del cociente electoral para tal propósito, cuando lo cierto es que este sistema no garantiza la inclusión de una mujer en la terna, como lo establece el artículo 6° de la ley estatutaria 581 de 2000.
- Fallos del Consejo de Estado 1633 de 2007. Todas las ternas o las listas elaboradas para efectos de nombramientos debían incluirse al menos el nombre de una mujer o un número de mujeres proporcional al de hombres, según el caso.

- Sentencia C-128-19. Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 4° de la Ley 581 de 2000. (La corte se declaró INHIBIDA para pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 4° de la Ley 581 de 2000).

Por último, es importante mencionar el proyecto de ley número 234 de 2020 Senado-409 de 2020 Cámara “ por la cual se expide el Código Electoral Colombiano y se dictan otras disposiciones”, fue aprobado por el Congreso y sancionado como ley por el Presidente de la República y el mismo establecía la paridad de género para todos los cargos de nivel decisorio del Estado, sin embargo el proyecto fue declarado como inexecutable por la Corte Constitucional, el 21 de abril de 2022, en sentencia C-133 de 2022.

A raíz de lo anteriormente expuesto, es indiscutible el amplio repertorio de normatividad que sustenta tomar acciones afirmativas para materializar derechos fundamentales como la igualdad y contribuir a una de las grandes metas que tiene no solo nuestro país sino la comunidad internacional, como lo es lograr la emancipación y empoderamiento del género históricamente discriminado, subrepresentado y relegado, las mujeres.

Tanto los instrumentos internacionales, como la Constitución política, las leyes y la jurisprudencia coinciden en fomentar la participación política de las mujeres como elemento indispensable para el cumplimiento de las obligaciones estatales de garantizar y promover los derechos de toda su ciudadanía.

V. Derecho comparado y derecho internacional

Las medidas aplicadas para la disminución de la brecha de género en la aplicación de mujeres en cargos públicos mediante la ley de cuotas no es un caso excepcional a la legislación colombiana, por el contrario, obedece a un contexto y acuerdos internacionales, que han fomentado y ratificado la importancia de adelantar acciones contundentes que permitan mejorar las condiciones de acceso laboral orientadas a la paridad.

El origen de la aplicación de las leyes de cuotas en el contexto latinoamericano, el cual en promedio inicia en varios países durante la primera década del siglo XXI, el impacto de estas en la participación de las mujeres en el sistema político, puede ser visualizado a continuación:

TABLA 2. MUJERES EN LOS PARLAMENTOS DE AMÉRICA LATINA. PAÍSES CON LEYES DE CUOTAS O PARIDAD. CÁMARA BAJA O ÚNICA

País	% de mujeres sobre total escaños previo a las cuotas/ Año	Última elección	Mujeres	% mujeres sobre total escaños/ Última elección	Posición en el mundo según escaños 2014
Ecuador	No hay datos	Febrero 2013	57	41,6	9
México	14,2 (1994)	Julio 2012	187	37,4	18
Argentina	8,7 (1989)	Octubre 2013	94	36,6	20
Costa Rica	15,8 (1994)	Febrero 2014	19	33,3	27
El Salvador	No aplica	Marzo 2012	23	27,4	42
Honduras	9,4 (1997)	Noviembre 2013	33	25,8	50
Bolivia	6,9 (1993)	Diciembre 2009	33	25,4	52
Perú	10,8 (1995)	Abril 2011	29	22,3	67
República Dominicana	11,7 (1994)	Octubre 2010	38	20,8	72
Colombia	12,7 (2010)	Marzo 2014	33	19,9	76
Panamá	9,7 (1994)	Mayo 2014	11	19,3	79
Venezuela	5,9 (1993)	Octubre 2010	28	17	89
Paraguay	2,5 (1993)	Abril 2013	12	15	98
Uruguay	No aplica	Octubre 2010	13	13,1	109
Brasil	6,6 (1994)	Octubre 2010	44	8,6	131
Haití	4,1 (2006)	Noviembre 2010	4	4,2	143

Fuente: elaboración propia a partir de diferentes fuentes: <http://www.ipu.org/wmn-e/arc/classif010914.htm> y Krook (2008). Nota: se consideran solo los países que tienen normativa de cuota de género o paridad aunque algunos de ellos todavía no las hayan aplicado, como son los casos de Uruguay y El Salvador.

El papel del país en la vinculación de acuerdos internacionales que puedan contribuir a la disminución de brechas de género puede verse desde acuerdos como la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención Belém do Pará, las cuales reconocen la importancia de adoptar medidas para la eliminación de la discriminación contra la mujer tanto en espacios públicos como privados.

Por otra parte, la vinculación del Estado en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los cuales tienen como objetivo garantizar tanto a hombres como mujeres espacios de igualdad y equidad que garanticen los derechos sin distinción de sexo. Esto constituye una responsabilidad material que dé respuesta efectiva a los compromisos adquiridos internacionalmente, para que la ciudadanía pueda palparlos de forma asertiva.

Además de la adopción de los acuerdos anteriormente mencionados, es fundamental generar acciones encaminadas al cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible número 5¹⁴ el cual tiene como finalidad “lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas”. Para ello se deben orientar los esfuerzos para eliminar las formas de discriminación contra la mujer, además a su vez promover la participación de las mujeres en los aspectos sociales, políticos, económicos y entre otros.

VI. Conflicto de intereses

No existe conflicto de interés que impida al Congreso y sus integrantes radicar este proyecto y votar afirmativa o negativamente las disposiciones contempladas en él, ya que este no redundaría en beneficio alguno de los congresistas.

La ley 5 de 1992, reguló el conflicto de interés con el propósito de evitar situaciones donde prime el interés privado y se obstaculice la justicia y el bien común. Con esta perspectiva el artículo 286 del Reglamento del Congreso estipuló que: “*todo*

¹⁴ (S/f). [Www.un.org](https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/gender-equality/). Recuperado el 30 de marzo de 2022, de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/gender-equality/>

Congresista, cuando exista interés directo en la decisión porque le afecte de alguna manera, (...) deberá declararse impedido de participar en los debates o votaciones respectivas” (subrayado añadido por las autoras).

Según ha sido definido por la jurisprudencia, para que la votación de un proyecto de ley le genere a un congresista un conflicto de intereses que lo obligue a presentar algún tipo de impedimento, dicho interés debe ser directo, particular y actual. Al respecto, el Consejo de Estado, en Sentencia de 22 de noviembre de 2011, C. P. Maria Claudia Rojas Lasso, explicó lo siguiente:

“En relación con las características del referido interés, la Sala ha precisado que el mismo debe ser directo, esto es, “debe surgir de los extremos de la relación que se plantea a través de la decisión que haya de tomarse con respecto a los proyectos de ley, sin intermediación alguna”¹⁵, en el entendido de que esa connotación se puede predicar para el congresista o las personas indicadas en el numeral 286 de la Ley 5ª de 1992”¹⁶. El interés debe ser además “particular y actual, de carácter moral o económico, en la decisión de uno de los asuntos sometidos a su consideración”¹⁷, debe ser real, no hipotético o aleatorio, lo cual supone, según lo expuesto por la Sala, “que el acto jurídico resultante de la concurrencia de la voluntad de los congresistas, tenga por sí mismo la virtualidad de configurar el provecho de manera autónoma, esto es, que no se requiera de actos, hechos, o desarrollos ulteriores para cristalizar el

¹⁵ Sentencia de Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de 19 de julio de 1991, Exp. AC-1433, C.P. Dr. Diego Younes Moreno

¹⁶ Sentencia del 26 de julio de 1994. Radicación AC-1499. C.P. Dr. Delio Gómez Leyva.

¹⁷ Sentencia proferida el 23 de marzo de 2010; expediente PI 000198-00; C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas B.

beneficio personal.”¹⁸. El interés que se analiza, según lo ha explicado igualmente la Sala Plena, puede ser económico o moral: “Así pues, no es sólo el interés estrictamente personal o el beneficio económico los fenómenos que el legislador ha creído prudente elevar a la entidad de causales de impedimento, sino que dentro del amplio concepto del ‘interés en el proceso’ a que se refiere el numeral 1º del artículo 103 del Código de Procedimiento Penal, debe entenderse también la utilidad o el menoscabo de índole moral o intelectual que en grado racional puede derivarse de la decisión correspondiente.”¹⁹ Cabe igualmente tener en cuenta las precisiones realizadas por la Sala respecto del indicado interés ético o moral: “Estima la Sala, y con ello no se está sentando una tesis de última hora, que no es necesario, ni conveniente, que exista una tabla legal de conductas éticas, que supongan una adecuación típica, para efectos de poder juzgar acerca de la presencia de un conflicto de interés de orden moral. Basta la consagración genérica tal como se formula en el artículo 182 de la Constitución o como se plantea en el 286 de la Ley 5ª o como se estructura en la causal primera de impedimento consagrada en el artículo 150 del Código de Procedimiento Civil. (...) Tampoco es admisible el argumento de que sólo en la medida en que el legislador tipifique unas prohibiciones precisas de carácter ético podría deducirse impedimento moral. Esto último equivaldría a aceptar que en materia de conflicto de interés de los Congresistas impera la ética de que todo está permitido.”²⁰

¹⁸ Sentencia PI 0584 00 del 9 de noviembre de 2004.

¹⁹ Sentencia AC 3300 del 19 de marzo de 1996; CP: Dr. Joaquín Barreto Ruiz

²⁰ Sentencia AC 3300 del 19 de marzo de 1996; CP: Dr. Joaquín Barreto Ruiz

Así las cosas, resulta pertinente enfatizar en lo que se ha entendido como “interés directo” ya que este determina qué situación configuraría un conflicto y qué situación no. La jurisprudencia del Consejo de Estado del 17 de octubre del 2000 (Rad. 11116)²¹ estableció el concepto de interés como: “*el provecho, conveniencia o utilidad que, atendidas sus circunstancias, derivarían el congresista o los suyos de la decisión que pudiera tomarse en el asunto*”. Con esto se marca un claro precedente jurisprudencial: únicamente existe un conflicto cuando la adopción de la medida propuesta generaría un beneficio, pero no cuando no lo hace.

En la misma decisión señaló que “*no se encuentra en situación de conflicto de intereses el congresista que apoye o patrocine el proyecto que, de alguna manera, redundaría en su perjuicio o haría más gravosa su situación o la de los suyos, o se oponga al proyecto que de algún modo les fuera provechoso*”.

Estos elementos jurisprudenciales fueron recogidos en la ley 2003 de 2019, norma que establece que para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias: c) cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando se mantiene la normatividad vigente.

²¹ Consejero ponente: MARIO ALARIO MÉNDEZ Bogotá, D. C., diecisiete (17) de octubre de dos mil (2000). Radicación número: AC-11116. Sentencia 2012-01771 de noviembre 21 de 2012 CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA Ref.: Expediente 20120177101 Consejera Ponente: Dra. María Claudia Rojas Lasso Actor: Jorge Iván Piedrahita Montoya Bogotá D.C., veintiuno de noviembre de dos mil trece. EXTRACTOS: «V. Consideraciones de la Sala.

La norma señalada es diáfana para concluir que, independientemente de la posición que el congresista de la república tome en torno a este proyecto, no se genera un beneficio particular, directo y actual.

De los honorables congresistas,



ANGÉLICA LOZANO CORREA
Senadora de la República
Partido Verde