

C-128-19

Sentencia C-128/19

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA NORMA QUE REGULA PARTICIPACION DE LA MUJER EN EL PODER PUBLICO-Inhibición por ineptitud sustantiva de la demanda

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Inexistencia de cosa juzgada

Referencia: expediente D-12902

Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 4º de la Ley 581 de 2000, “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”.

Magistrado Ponente:

CARLOS BERNAL PULIDO

Bogotá, D. C., veintiuno (21) de marzo de dos mil diecinueve (2019)

SENTENCIA

I. Antecedentes

1. El 17 de septiembre de 2018, los ciudadanos Orlando Calderón Quintero y Solly Paola Gualdrón Salazar presentaron acción pública de inconstitucionalidad en contra del artículo 4º de la Ley 581 de 2000, “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”.

2. Mediante auto de 4 de octubre de 2018, el magistrado ponente resolvió inadmitir la demanda de la referencia, porque los actores no cumplieron con la carga mínima de argumentación que se le exige a quien promueve una demanda de acción pública de inconstitucionalidad. En particular, el suscrito magistrado sustanciador consideró que i) no demostraron suficientemente que se debía excepcionar la cosa juzgada constitucional, respecto del cargo presentado; ii) en todo caso, los argumentos de los demandantes tampoco cumplieron los requisitos de certeza, especificidad, suficiencia y pertinencia, y (iii) no presentaron un verdadero cargo de inconstitucionalidad por violación del principio de igualdad[1].

3. El 11 de octubre de 2018, los demandantes procedieron a corregir la demanda[2] y, el 19 de octubre siguiente, se admitió la acción pública de inconstitucionalidad respecto de la vulneración del artículo 13 superior[3].

4. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Sala Plena de la Corte Constitucional decide la demanda de la referencia.

1.1. Norma demandada

5. A continuación, se transcribe la norma acusada, conforme a su publicación en el Diario Oficial 44.026 de mayo 31 de 2000:

“LEY 581 DE 2000

(Mayo 31)

CONGRESO DE COLOMBIA

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. (...).

ARTÍCULO 4. Participación efectiva de la mujer. La participación adecuada de la mujer 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 treinta por ciento (30%) de los cargos de máximo nivel decisorio, de que trata el artículo 2., serán desempeñados por mujeres;

b) Mínimo el treinta por ciento (30%) 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”.

1.2. Cargos

6. El 11 de octubre de 2018, actuando dentro del término concedido en el auto de inadmisión[4], los demandantes presentaron escrito de subsanación, en el que expusieron, principalmente, tres argumentos:

7. En el presente caso se configura el fenómeno de la cosa juzgada relativa, que le permite a la Corte pronunciarse nuevamente sobre la norma acusada, pues “existe una modificación del contexto social y económico respecto del estudio que se hizo en la sentencia C-371 del 2000”[5]. A su juicio, y con base en un informe del Departamento Administrativo de la Función Pública, “la cuota del 30% propuesta por la ley acusada ya fue superada y en consecuencia la norma termina siendo ineficaz e inconstitucional”[6].

8. La demanda satisface los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional, pues i) “cumple con el requisito de claridad teniendo en cuenta, que

partimos de la definición de medida de discriminación positiva, el fin perseguido por esta, el caso en concreto, y se concluye que una vez alcanzado el fin propuesto con la aplicación de esta medida, la permanencia en el sistema jurídico de esta norma es inconstitucional”; ii) “para generar la certeza en el cargo propuesto nos basamos en el informe presentado por el Departamento Administrativo de la Función Pública, de donde se puede concluir según los informes presentados por más de 1000 entidades del sector público, que la mujer ostenta más del 30% de los cargos de dirección dentro de las 3 ramas del poder público”; iii) “para abordar el tema de la pertinencia se hace un juicio de subsunción, teniendo como premisa mayor el artículo 13 de la constitución política y como premisa menor el artículo 4 de la ley 581 de 2000 y como conclusión, la ley de cuotas del 30% a favor de la mujer, una vez superada la barrera de discriminación va en contra del derecho a la igualdad”; iv) “la suficiencia guarda relación con la exposición de los elementos de juicio necesarios para llevar a cabo un juicio de constitucionalidad y con el empleo de argumentos que despierten una duda mínima sobre la constitucionalidad de la disposición atacada”, y v) la especificidad la aborda “en el test estricto de igualdad”[7].

9. El cargo por igualdad se fundamenta en que la medida de discriminación positiva “ya no es eficaz en cuanto el fin para el que fue propuesto desapareció”. En ese sentido, una disposición legal con esas características solo puede ser ajustada al artículo 13 de la Constitución si i) “el fin de la medida es legítimo e imperioso”; ii) “el medio escogido es adecuado, conducente”, iii) “el medio escogido es necesario” y iv) supera el “juicio de proporcionalidad estricto sensu”. Así, los demandantes alegan que “la mujer está en plena capacidad de disputar un cargo de dirección en el plano de la igualdad con el hombre, sin necesidad que el Estado le preste medidas encaminadas a ponerla en una condición más favorable respecto de los hombres”. En consecuencia, concluyen que, hoy, la medida no supera un test estricto de igualdad y, por lo tanto, debe ser declarada inexecutable.

1.3. Intervenciones[8]

10. El término de fijación en lista transcurrió entre el 2 y 19 de noviembre de 2018, en el que intervinieron las siguientes autoridades y personas, en el sentido que se indica a continuación:

Sentido de las intervenciones

Aptitud de los cargos

Mérito de los cargos

Exequibilidad

Inexequibilidad

Estar a lo resuelto en la sentencia C-371 de 2000

No se pronunció de manera expresa.

Ministerio de Justicia y del Derecho

No se pronunció de manera expresa.

Departamento Administrativo de la Función Pública(En subsidio,
en la sentencia C-371 de 2000)

estarse a lo resuelto

Se pronunció de manera expresa. Cuestionó la aptitud del cargo.

Universidad de Manizales

No se pronunció de manera expresa.

Red Nacional de Mujeres

No se pronunció de manera expresa.

Universidad de La Sabana

No se pronunció de manera expresa.

Universidad Industrial de Santander -UIS-

No se pronunció de manera expresa.

1.3.1. Ministerio de Justicia y del Derecho

11. El Ministerio de Justicia y del Derecho[9] solicitó estarse a lo resuelto en la sentencia C-371 de 2000. A su juicio, aún persiste el carácter de cosa juzgada de la norma demandada, por cuanto la Corte Constitucional, en la sentencia C-371 de 2000, examinó la disposición acusada y, por ende, concluyó que “no era violatoria del derecho de igualdad de la población masculina que aspire a ocupar cargos directivos en la Administración Pública y así mismo, determinó que cuando se haya alcanzado la cuota adoptada en la norma para remediar la discriminación de la mujer en el acceso a tales cargos, el fenómeno que se produce es la pérdida de vigencia de la misma, pero en ningún caso que ello implicaría una inconstitucionalidad de la norma”[10].

12. Agregó que de los informes de cumplimiento de la denominada ‘ley de cuotas’ publicados por el Departamento Administrativo de la Función Pública –DAFP– se desprende que “de los últimos 3 años, incluido el 2017 citado como prueba en la demanda, se observa que aun agrupando el conjunto de cargos por sector de la Administración Pública (Ministerio o Departamento Administrativo con sus respectivas entidades adscritas o vinculadas) no se habría alcanzado en todos los casos el 30% de participación de las mujeres en los cargos del máximo nivel decisorio”[11]. Adicionalmente, sostuvo que “aun cuando han transcurrido 18 años de la vigencia de esta medida, aún persiste una realidad socio-política que impide el cumplimiento total de ese mínimo de participación de la mujer en los cargos de máximo nivel decisorio”[12].

1.3.2. Departamento Administrativo de la Función Pública –DAFP–

13. Esta entidad[13] solicitó la exequibilidad de la norma demandada, o en su lugar, estarse en lo resuelto en la sentencia C-371 de 2000 “mientras se alcanzan los topes de participación establecidos en la norma enjuiciada”[14]. Como fundamento de su petición explicó que si bien el legislador omitió establecer en la Ley 581 de 2000 “de manera puntual y expresa el término de vigencia de la protección laboral en favor de la mujer, lo cierto es que en sus artículos 2º y 4º condicionó implícitamente su obligatoriedad y vigencia al logro de unos topes mínimos de ocupación o desempeño de cargos públicos del máximo nivel decisorio y otros niveles decisorios”[15].

14. En esa medida, indicó que el precepto acusado deberá declararse exequible “mientras no se hayan alcanzado los topes de protección laboral a la mujer establecidos en el artículo 4º para todo el Estado colombiano en sus distintos niveles, en tanto es claro que dicha norma se encontraría vigente y, además, ya se surtió el control de constitucionalidad previo de la Corte Constitucional frente a todo el estatuto superior (...)”[16].

1.3.3. Universidad de Manizales

15. Esta institución académica[17] solicitó estarse a lo resuelto en el ordinal tercero de la sentencia C-371 de 2000. A su turno, precisó que el concepto sobre la violación del artículo 13 superior carecía de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. En efecto, indicó que los actores no demostraron “de qué manera –positiva o negativa- el artículo 4º de la Ley 581 de 2000 viola el artículo 13 constitucional”[18].

16. Agregó que la temporalidad de la medida contenida en la norma acusada no ha desaparecido “en aras de señalar una igualdad real y efectiva”[19], por cuanto “los

comportamientos sociales en relación al respeto e inclusión de la mujer en este país siguen siendo realmente preocupantes”[20].

1.3.4. Red Nacional de Mujeres

17. La Red Nacional de Mujeres pidió que se declarara la exequibilidad de la norma demandada. Como fundamento de su solicitud expresó que si bien el informe sobre la participación de la mujer en los cargos de los niveles decisorios del Estado colombiano arrojó unos resultados globales, que demuestran la efectividad de la medida contemplada en el artículo 4 de la Ley 581 de 2000, lo cierto es que no ha habido “una transformación del contexto, ni una desaparición de la discriminación, que justifica la necesidad de mantener el artículo”[21].

18. Por tal razón, manifestó que se estaba en presencia de una cosa juzgada constitucional respecto de la sentencia C-371 de 2000, habida cuenta de que “no ha desaparecido el contexto social por el cual se justifica la medida positiva y, en ese sentido, no ha habido una variación del problema jurídico”[22].

1.3.5. Universidad de La Sabana

19. Esta institución académica[23] solicitó que se declarara la exequibilidad de la norma demandada. Sostuvo que dicho precepto contiene una medida de discriminación positiva, “que sigue siendo eficaz, en cuanto el fin para el que fue propuesto sigue vigente; asimismo, la cuota establecida en esta se aplica a cada una de las categorías de cargos y no al conjunto de empleos que conforman el máximo nivel decisorio y otros niveles decisorios. (...) la medida cumple a cabalidad con el juicio de proporcionalidad y es parte del cumplimiento de las obligaciones internacionales suscritas por Colombia”[24].

1.3.6. Universidad Industrial de Santander

20. En criterio de esta universidad[25], se debe declarar la inexecutable de la norma demandada, puesto que, con fundamento en un juicio de proporcionalidad, se pudo determinar que “si bien la norma contemplaba una finalidad válida a la luz de la protección de los derechos constitucionales, en su momento la implementación de esta discriminación inversa era necesaria para lograr una mayor participación de la mujer en los cargos antes mencionados”[26]. No obstante, consideró que “para el año 2018 al realizar el juicio de proporcionalidad podemos determinar que ya se han satisfecho la necesidad de la implementación de esta discriminación positiva, la cual era lograr una participación mayor al 30% de los cargos de ‘máximo nivel decisorio’ y ‘otros niveles decisorios’, por lo tanto ya no se debe aplicar debido a que la mujer ya ha podido participar de manera activa en los cargos antes mencionados, en este entendido ya no se justifica realizar una discriminación positiva, porque ya no cumple los ítems que ha determinado la Corte Constitucional para que la implementación de la discriminación inversa sea válida”[27].

1.3.7. Concepto del Procurador General de la Nación

21. El 13 de diciembre de 2018, el Procurador General de la Nación rindió concepto en relación con el asunto de la referencia[28]. El Procurador solicitó que se declare la

exequibilidad de la norma acusada, en tanto que consideró que no era cierto que “la situación de discriminación hacia las mujeres en relación con el acceso a los cargos del Estado haya sido superada”, para lo cual sostuvo que el número de entidades que reportaron información al Departamento Administrativo de la Función Pública “apenas supera el 30% del universo de las entidades obligadas”[29].

22. Adicionalmente, sostuvo que no resultaban acertados los argumentos de la demanda, según los cuales el artículo 4 de la Ley 581 “ha caído en desuso” y, además, no está probado que “el cambio de circunstancias socioeconómicas la haya convertido en una medida de discriminación injusta contraria a la igualdad”, por cuanto “lamentablemente no ha desaparecido la discriminación hacia las mujeres en el ámbito del acceso a los altos cargos del Estado”[30].

2.1. Competencia

23. La Corte Constitucional es competente para proferir la presente sentencia, en virtud de lo dispuesto por el numeral 4 y el parágrafo del artículo 241 de la Constitución Política, y los artículos 202 de la Ley 5 de 1992 y 74 del Acuerdo No. 2 de 2015, por el cual se adopta el Reglamento de la Corte Constitucional.

2.2. Inexistencia de cosa juzgada

24. La Sala Plena descarta la existencia de una cosa juzgada respecto de lo decidido por esta Corte en la sentencia C-371 de 2000[31], por cuanto la cuota de participación de la mujer constituye una medida de acción afirmativa que tiene una vigencia temporal limitada al cumplimiento del fin para el cual fue consagrada, por lo que, nada impide que dicha disposición sea objeto de demandas de inconstitucionalidad encaminadas a demostrar que ya desaparecieron las barreras de discriminación que dieron lugar a la implementación de dicha medida.

25. Sin embargo, hasta la fecha no se ha acreditado una participación equitativa entre hombres y mujeres en los referidos niveles de decisión del Estado, circunstancia que evidencia la falta de aptitud del cargo formulado por los accionantes, tal como se explicará más adelante, más aun cuando el cumplimiento de la cuota del 30% en cada una de las categorías de los cargos decisorios del Estado representa un piso mínimo a partir del cual las mujeres superan barreras de discriminación lejos de alcanzar la paridad deseada por el legislador.

2.3. Aptitud de la demanda

26. La demanda de inconstitucionalidad de la referencia se formuló en contra del artículo 4° de la Ley 581 de 2000. Los actores manifestaron que el referido precepto normativo vulnera los artículos 13, 40 y 43 superiores, toda vez que la medida de discriminación positiva contenida en la disposición acusada ya perdió eficacia. Explicaron que el fin para el cual fue propuesta desapareció, en tanto que según el “Informe sobre la participación de la mujer en los cargos de niveles decisorios del Estado colombiano 2017” del Departamento Administrativo de la Función Pública, la participación de la mujer en los cargos directivos de máximo nivel decisorio es del 41% y del 45% en otros niveles

decisorios.

27. Ahora bien, la Corte Constitucional considera necesario pronunciarse sobre la aptitud sustantiva de la demanda, habida consideración de que en su escrito de intervención, la Universidad de Manizales señaló que el concepto de la violación del artículo 13 de la Constitución carecía de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, por lo que, de manera concreta, concluyó que “los actores no demuestran de qué manera -positiva o negativa- el artículo 4° de la Ley 581 de 200 viola el artículo 13 constitucional”[32].

28. El control constitucional de las normas jurídicas supone necesariamente “una confrontación abstracta del contenido de una norma legal y una constitucional”[33]. Para tal efecto, tratándose del control constitucional por vía de acción, la demanda de inconstitucionalidad debe reunir ciertas condiciones mínimas que permitan guiar la labor del juez constitucional y orientar el debate de los intervinientes en el proceso de constitucionalidad de la norma demandada[34].

29. El artículo 2 del Decreto Ley 2067 de 1991 dispone que la demanda debe contener: i) el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, transcribiéndolas literalmente por cualquier medio o aportando un ejemplar de la publicación oficial; ii) el señalamiento de las normas constitucionales infringidas; iii) las razones que sustentan la acusación, comúnmente denominadas concepto de violación; iv) el señalamiento del trámite legislativo impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado, cuando fuere el caso y, v) la razón por la cual la Corte es competente.

30. De conformidad con la jurisprudencia constitucional el concepto de la violación se formula debidamente cuando en el texto de la demanda i) se identifican las normas constitucionales vulneradas; ii) se expone el contenido normativo de las disposiciones acusadas y, iii) se expresan las razones por las cuales los textos demandados vulneran la Constitución Política. Sobre este último elemento, la Corte ha identificado los requisitos generales y especiales que deben cumplir las razones en las que se funda la solicitud de declaratoria de inconstitucionalidad. Tales requisitos “cumplen fines constitucionalmente valiosos, como es facilitar la auto restricción judicial y garantizar correlativamente la efectividad del derecho a la autonomía individual, para que sea el ciudadano demandante -y no el Tribunal Constitucional- quien defina el ámbito de ejercicio el control jurisdiccional”[35].

31. En relación con los requisitos generales de los cargos de inconstitucionalidad, desde la sentencia C-1052 de 2001, la Corte Constitucional ha reiterado de manera uniforme que toda demanda de inconstitucionalidad debe fundarse en razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes. Esta exigencia constituye una carga mínima de argumentación para quien promueva una demanda de acción pública de inconstitucionalidad, la cual, tal como se resaltó en el párrafo 19 de esta providencia, resulta indispensable para adelantar el control constitucional por vía de acción.

32. A partir de dicha sentencia, la Corte Constitucional ha sostenido que las razones de inconstitucionalidad deben ser “(i) claras, es decir, seguir un curso de exposición comprensible y presentar un razonamiento inteligible sobre la presunta inconformidad entre

la ley y la Constitución; (ii) ciertas, lo que significa que no deben basarse en interpretaciones puramente subjetivas, caprichosas o irrazonables de los textos demandados, sino exponer un contenido normativo que razonablemente pueda atribuírseles; (iii) específicas, lo que excluye argumentos genéricos o excesivamente vagos; (iv) pertinentes, de manera que planteen un problema de constitucionalidad y no de conveniencia o corrección de las decisiones legislativas, observadas desde parámetros diversos a los mandatos del Texto Superior; y (v) suficientes; esto es, capaces de generar una duda inicial sobre la constitucionalidad del enunciado o disposición demandada”[36].

33. Adicionalmente, cuando se trata de cargos de inconstitucionalidad por violación al principio de igualdad, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, de manera reiterada, ha señalado que para que se configure un verdadero cargo de inconstitucionalidad por violación del principio de igualdad, “no basta con que el actor manifieste que las disposiciones acusadas establecen un trato diferenciado para ciertas personas y que ello es contrario al artículo 13 de la Constitución”[37], sino que, además, se debe:

i) Determinar el criterio de comparación, esto es, señalar los grupos comparables, así como, la razón por la cual, en principio, estos serían objeto de comparación[38];

ii) Indicar en qué consiste el trato discriminatorio: (a) trato igual entre desiguales o (b) desigual entre iguales[39]; y,

iii) Si el tratamiento se encuentra, o no, constitucionalmente justificado[40].

34. A su vez, la Corte ha establecido que toda demanda de inconstitucionalidad debe ser analizada a la luz del principio pro actione, habida cuenta de la naturaleza pública de esta acción[41]. La aplicación de dicho principio supone que “cuando se presente duda en relación con el cumplimiento [de los requisitos de la demanda] se resuelva a favor del accionante y en ese orden de ideas se admita la demanda y se produzca un fallo de mérito”[42]. No obstante, la propia Corte ha reconocido que dicho principio “no puede llevar a que se declare la exequibilidad ante una demanda que no presente suficientes argumentos, cerrando la puerta para que otro ciudadano presente una acción que sí cumpla con las condiciones para revisarla”[43].

35. Ante demandas de inconstitucionalidad que no cumplen los requisitos antes señalados, las declaratorias de inhibición por parte de la Corte Constitucional se justifican, entre otras, en dos importantes razones. Primero, evitar que el control constitucional rogado por vía de acción se torne en un control oficioso en el que esta Corporación “establezca por su cuenta las razones de inconstitucionalidad, convirtiéndose entonces en juez y parte del trámite y generando una intromisión desproporcionada del Tribunal Constitucional en las funciones propias del Congreso de la República”[44].

36. Segundo, la declaratoria de inhibición implica que tanto la acción pública como el debate de inconstitucionalidad no se ha cerrado, sino que, por el contrario, sigue abierto para que el mismo u otro ciudadano cuestione la inconstitucionalidad de la norma demandada “con base en mejores argumentos. Conocer de fondo demandas de baja calidad, en pro de la defensa del acceso a la justicia de una única persona, puede llevar a cerrar un debate de constitucionalidad de forma definitiva, afectando en un grado notable,

el acceso a la justicia de las demás personas”[45].

2.2.1. Análisis del cargo de inconstitucionalidad propuesto en la demanda

37. Frente al cargo de inconstitucionalidad por violación del principio de igualdad (artículo 13 superior), esta Corte se declarará inhibida, por lo que a continuación pasará a explicarse:

38. Para los actores, la norma acusada vulnera los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución, habida consideración de que hoy día no se justifica un trato diferenciado entre hombres y mujeres para el acceso a los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, porque según el “Informe sobre la participación de la mujer en los cargos de niveles decisorios del Estado colombiano 2017” del Departamento Administrativo de la Función Pública, la participación de la mujer en los cargos directivos de máximo nivel decisorio es del 41% y del 45% en otros niveles decisorios.

39. En esa medida, los demandantes concluyeron que las cifras consignadas en el informe aludido acreditan que hubo un cambio en el contexto social que hace que, en la actualidad, el artículo demandado carezca de justificación. En criterio de los actores, la medida de discriminación positiva no supera el test estricto de igualdad, y por lo tanto, la Corte debe declarar su inexecutable.

40. Esta Corte advierte que aun cuando en la fase de admisión el Magistrado Sustanciador estimó que la demanda sub examine contenía un cargo de inconstitucionalidad, lo cierto es que, con el examen detenido de la demanda[46], las intervenciones[47] y el Concepto del Procurador General de la Nación[48], resulta claro que la argumentación presentada por los actores no reúne los requisitos previamente señalados. Por consiguiente, la demanda carece de un cargo de inconstitucionalidad que posibilite el ejercicio del control constitucional y habilite a esta Corporación para emitir un pronunciamiento de fondo en el presente asunto.

41. En efecto, en lo que tiene que ver con el cargo admitido en el auto de 19 de octubre de 2018[49], la Corte encuentra que los demandantes aducen que la medida de acción afirmativa contenida en el artículo 4° de la Ley 581 de 2000 ya perdió eficacia, en la medida en que ya fue superado el porcentaje de participación (30%) de la mujer previsto en dicha norma. Por consiguiente, concluyeron que hoy no se justifica un trato diferenciado entre hombres y mujeres para el acceso a los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público.

43. Adicionalmente, el resumen ejecutivo del informe aludido indicó que este fue elaborado con sustento “en los resultados obtenidos de la consolidación y análisis de los distintos reportes de las 1302 entidades que suministraron la información de forma correcta”. Frente a lo cual, explicó que “192 entidades públicas del orden nacional, que corresponden al 99.5% del universo, llevaron a cabo el reporte sobre la conformación de sus cargos directivos. En cuanto a las del orden territorial se obtuvieron los resultados de 1.110 entidades permitiendo conocer la medida de participación de la mujer en los 32 departamentos”[51].

44. Las razones expuestas por los actores carecen de certeza, habida consideración de que extraen de la norma demandada consecuencias que no se desprenden objetivamente de esta. Efectivamente, precisan que “teniendo vigencia esta medida de discriminación, se estaría dando un trato preferente a las mujeres con el fin de que accedan a los cargos de dirección, sin tener derecho a este, ya que no se encuentran en estado de discriminación frente a los hombres para acceder a dichos empleos”[52]. La anterior afirmación no recae sobre una proposición jurídica real y concreta, sino sobre una deducida por los demandantes.

45. De igual forma, la demanda carece de certeza, porque fundamenta la supuesta inconstitucionalidad de la norma acusada en premisas empíricas insuficientes, pues únicamente se basan en un informe producido por el Departamento Administrativo de la Función Pública en el año 2017, que contiene el reporte de solo 1.302 entidades públicas, cifra que no involucra a la totalidad de entidades públicas destinatarias del contenido normativo acusado. A propósito de lo anterior, el Ministerio Público advirtió que la situación de discriminación hacia las mujeres en relación con el acceso a los altos cargos del Estado no ha cambiado, para llegar a dicha conclusión, tuvo como fundamento un documento que analizó ese mismo informe del DAFP y, en esa medida, señaló que “el número de entidades que reportaron información apenas supera el 30% del universo de las entidades obligadas, aun cuando el promedio global de participación de las mujeres excede el 40%, hay muchas entidades que no cumplen con la ley, si son individualmente consideradas” (se destaca).

46. Aunado a ello, el planteamiento de los demandantes carece de especificidad. Tal como se explicó en los párrafos 40, 41 y 42, a su juicio, la supuesta inconstitucionalidad de la norma radica en que ya se superó el nivel de participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con lo previsto en la disposición acusada, se encuentra superado. Para ello, afirma que “la cuota del 30% propuesta por la ley acusada ya fue superada y en consecuencia termina siendo ineficaz e inconstitucional”.

47. No obstante, estas afirmaciones carecen de concreción, lo cual impide estructurar una verdadera acusación de inconstitucionalidad, en tanto que consideran que la supuesta pérdida de eficacia práctica de una disposición normativa, origina la inconstitucionalidad de la misma. En efecto, indicaron que “una vez alcanzado el fin propuesto con la aplicación de esta medida, la permanencia en el sistema jurídico de esta norma es inconstitucional”[53]. Asimismo, manifestaron que “si bien el artículo 4 de la Ley 581 de 2000 fue válido porque estaba acorde a los preceptos de la Constitución de 1991, ya no es eficaz en cuanto el fin para el que fue propuesto desapareció”[54].

48. Al respecto, la Corte Constitucional ha advertido que “bajo la tesis de que una disposición de la Ley puede resultar inocua, innecesaria o reiterativa, no es posible estructurar un cargo de inconstitucionalidad. Tampoco con apoyo en la supuesta inconveniencia de lo que dispone -como acontece en esta ocasión-, pues a la competencia de la Corte Constitucional escapa ese tipo de juicios”[55] (se destaca).

49. De otro lado, los accionantes precisaron que al efectuar un nuevo examen de constitucionalidad a la norma acusada “se debería plantear el mismo problema jurídico (el

propuesto en la sentencia C-371 de 2000), teniendo el efecto que ha tenido la medida de discriminación positiva impuesta por la Ley 581 de 2000, los avances en la eliminación de la brecha entre el hombre y la mujer en materia laboral y los cambios socioeconómicos producidos en nuestra sociedad a lo largo de los 18 años desde la promulgación de la ley acusada, como lo son, la mujer en cargos directivos de multinacionales, el empoderamiento de las ONGs y fundaciones en pro de los derechos de la mujer, el movimiento femenino internacional, los tratados internacionales en pro de la protección de los derechos de la mujer”[56]. Este argumento carece de pertinencia, por cuanto sugiere que se analice la constitucionalidad de la norma acusada a la luz de una serie de situaciones fácticas que, en modo alguno, implican una confrontación jurídica entre el artículo 4º de la ley acusada, y la Constitución Política.

50. Ahora bien, en cuanto al pretendido cargo por la supuesta vulneración del derecho a la igualdad, la Corte considera que los demandantes cumplieron con la carga argumentativa de identificar los grupos comparables (hombres y mujeres), así como también la razón por la cual, en principio, estos serían comparables, esto es, por la posibilidad que tienen de acceder a cargos públicos en los niveles directivos.

51. Sin embargo, expusieron argumentos carentes de especificidad, en la medida en que afirman, de manera vaga y genérica, que “el trato diferente de la mujer frente al hombre es inadecuado, ya que vulnera el derecho a la igualdad”[57] (negritas adicionales fuera del texto original).

52. En relación con este aspecto, los accionantes pretendieron demostrar, con un “test estricto de igualdad”, la existencia de un trato diferenciado inconstitucional. Sin embargo, los argumentos expuestos en dicho test no permiten adelantar el juicio de constitucionalidad propuesto, tal como pasa a explicarse.

53. Los demandantes, al analizar la finalidad de la medida, precisaron que “el fin de la medida de discriminación positiva incluida en el artículo 4 de la Ley 581 de 2000 dejó de existir, en cuanto el 30% de los cargos de dirección determinado como un mínimo para que fueran ocupados por mujeres fue superado ampliamente en el año 2017, llegando a niveles superiores al 40%, datos recolectados de informes remitidos al Departamento Administrativo de Función Pública por más de 1000 entidades del Estado, informe este que genera toda seguridad en cuanto a las cifras, ya que son las mismas entidades estatales las que aportan los datos”[58] (se destaca).

54. El anterior argumento carece de especificidad, porque los actores no concretan una acusación de inconstitucionalidad que permita evidenciar una contradicción entre el texto legal acusado y la Constitución. Por el contrario, se limitan a derivar la alegada inconstitucionalidad de un informe que, como ya se indicó en el párrafo 45, no resulta concluyente de la supuesta superación de la cuota del 30%, en tanto que el documento que sirvió de sustento a la demanda refleja los “resultados obtenidos de la consolidación y análisis de los distintos reportes de las 1302 entidades que suministraron la información de forma correcta”. De lo cual, se infiere, de manera clara, que los datos reportados no corresponden a la totalidad de entidades públicas que integran todos los niveles y demás órganos del poder público, sino a las que, única y exclusivamente, aportaron en debida

forma la información sobre el porcentaje de participación de las mujeres en cada rama y órgano de la administración pública.

55. En el mencionado test de igualdad, los demandantes también analizan la adecuación del medio escogido por el legislador, su necesidad y su proporcionalidad. Sin embargo, su argumentación carece de certeza. Por ejemplo, concluyen que “el medio utilizado en la Ley 581 de 2000 perdió su finalidad y no es adecuado para alcanzar una igualdad totalmente satisfactoria para las mujeres”. Dicha conclusión la fundamentan en que el “porcentaje establecido en el artículo 4 fue superado ampliamente”, sin embargo, se insiste en que la evidencia empírica que sirve de sustento a tal afirmación no involucra la totalidad de entidades públicas destinatarias de la norma acusada.

56. De igual forma, los actores manifestaron que “la mujer está en plena capacidad de disputar un cargo de dirección en el plano de la igualdad con el hombre, sin necesidad que el Estado le preste medidas encaminadas a ponerla en una condición más favorable respecto de los hombres”. Este argumento carece de especificidad, por cuanto no se trata de una razón concreta de carácter constitucional, sino que por el contrario hace referencia a una afirmación vaga y abstracta que no plantea una contradicción entre la norma acusada y el artículo 13 superior.

57. Visto lo anterior, la Sala considera que los argumentos esgrimidos por los accionantes, tanto en la demanda como en su corrección, carecen de certeza, pertinencia y especificidad. En esa medida, no logran proponer al menos un cargo concreto que permita comprobar una oposición objetiva y verificable entre el aparte acusado y los preceptos superiores supuestamente vulnerados.

58. En consecuencia, la Sala concluye que la demanda sub iudice adolece de ineptitud sustantiva, debido a que, ni siquiera a la luz del principio pro actione, la argumentación desplegada por los actores satisface la carga mínima argumentativa exigida para adelantar el control de constitucionalidad.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declararse INHIBIDA para pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 4° de la Ley 581 de 2000, “Por la cual se reglamenta la adecuada 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”, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Comuníquese, cúmplase y archívese el expediente.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Presidenta

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Ausente con excusa

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Folios 27-30.

[2] Folios 78-93.

[3] Folios 94-97.

[4] El término de ejecutoria transcurrió entre los días 9, 10 y 11 de octubre de 2018.

[5] Folio 80.

[6] Folio 81.

[7] Folios 86-87.

[8] El Defensor del Pueblo, la Defensora Delegada para los Asuntos Constitucionales y Legales y la Consejera Presidencial para la Equidad de la Mujer presentaron sus intervenciones de manera extemporánea (Folios 222-241).

[10] Folio 154 vto.

[11] Folio 155.

[12] Folio 155 vto.

[13] La intervención del DAFP fue presentada por su apoderado judicial.

[14] Folios 129-130.

[15] Folio 128.

[16] Folio 128.

[17] La intervención fue suscrita por una docente del área de derecho público de esta institución universitaria.

[18] Folio 136 vto-137.

[19] Folio 136 vto.

[20] Folio 136 vto.

[21] Folio 146.

[22] Folio 149.

[23] La intervención fue presentada por un miembro activo de la Clínica Jurídica de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de La Sabana.

[24] Folio 175.

[25] Este escrito fue suscrito por integrantes del Grupo de Litigio Estratégico de la Escuela de Derecho de la UIS.

[26] Folio 179.

[27] Folio 179.

[28] Folios 181-190.

[29] Folios 182-190.

[30] *Ibídem*.

[31] 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”.

[32] Folio 137.

[33] Corte Constitucional. Sentencia C-048 de 2004.

[34] *Ibídem*.

[35] Corte Constitucional. Sentencia C-405 de 2009.

[36] Corte Constitucional. Sentencia C-330 de 2013, entre otras.

[37] Corte Constitucional. Sentencia C-1031 de 2002.

[38] Consultar: Corte Constitucional, Sentencia C-886 de 2010. En el mismo sentido, cfr., entre otras, Sentencias C-487 de 2009, C-393 de 2011, C-635 de 2012, C-966 de 2012, C-1057 de 2012 y C-006 de 2017.

[39] *Ibídem*.

[40] *Ibídem*.

[41] Corte Constitucional. Sentencia C-219 de 2017, entre otras.

[42] Corte Constitucional. Sentencia C-048 de 2004.

[43] Corte Constitucional. Sentencia C-584 de 2016.

[44] Corte Constitucional. Sentencia C-016 de 2017.

[45] Corte Constitucional. Sentencia C-553 de 2016.

[47] Folios 119-179.

[48] Folios 181-190.

[49] Folios 94-97.

[50] Folio 86.

[51] Folio 43 vto.

[52] Folio 92.

[53] Folio 86.

[54] Folio 88.

[55] Corte Constitucional. Sentencia C-374 de 1997.

[56] Folio 82.

[57] Folio 86.

[58] Folio 91.