

Expediente PE-053

M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA C-136 DE 2024

Referencia: Expediente PE-053

Revisión de constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria 093 de 2022 Senado – 349 de 2023 Cámara “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”

Magistrada sustanciadora:

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

SENTENCIA

Síntesis de la decisión

La Corte Constitucional adelantó el control de constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria 093 de 2022 Senado – 349 de 2023 Cámara “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”.

Este proyecto de ley modifica dos disposiciones de la Ley 581 de 2000 y otra de la Ley 1475 de 2011. Tiene por objeto esencial (i) ampliar la participación obligatoria de las mujeres en los cargos de máximo nivel decisorio del Estado y otros cargos de nivel decisorio del 30% al 50%; (ii) ordenar la paridad entre hombres y mujeres en la participación en las delegaciones

oficiales en eventos internacionales; y (iii) determinar que en las listas para corporaciones públicas destinadas a proveer menos de cinco curules, cuando menos una de las candidatas debe ser una mujer.

La Corte encontró que estas disposiciones, al modificar previsiones de naturaleza estatutaria y regular acciones afirmativas en materia de acceso a los cargos públicos y a la participación democrática, estaban sometidas a reserva de ley estatutaria. Asimismo, el procedimiento legislativo cumplió con todos los requisitos constitucionales y orgánicos exigibles a este tipo de iniciativas.

Con el fin de otorgar un contexto para el análisis material del proyecto de ley, la Sala Plena analizó los aspectos transversales a la normatividad objeto de examen, esto es, el contenido y alcance de la participación de las mujeres en la democracia constitucional, las normas del derecho internacional de los derechos humanos que disponen la paridad de género en el ejercicio del poder político, el desarrollo de medidas de acción afirmativa a favor de las mujeres en el constitucionalismo colombiano y en el marco de la vigencia del principio de igualdad de oportunidades, la temporalidad de esas medidas, el balance sobre los logros y retos para la eficacia de las medidas de cuota, y los límites inmanentes de dichas medidas.

A partir de estos análisis la Corte concluyó, entre otros aspectos, que las medidas de cuota a favor de las mujeres son un instrumento que, de manera general, desarrollan el principio constitucional de igualdad, por lo que son prima facie compatibles con la Constitución. Estas medidas, a su turno, si bien han permitido aumentar los márgenes de participación de las mujeres en la vida política del país y en los cargos directivos del Estado, en todo caso no han alcanzado el logro de la paridad y desde una perspectiva sustancial. Esto debido a, esencialmente, dos tipos de razones: la pervivencia de estereotipos y prejuicios en contra de las mujeres respecto de su aptitud para ejercer cargos directivos y de representación, y la existencia de inequidades en la distribución de las labores de cuidado entre hombres y mujeres, que obran en perjuicio de estas respecto de la posibilidad material de acceder a las mencionadas responsabilidades. Ello a pesar de que se comprueba la equivalencia, e incluso la mayor participación de las mujeres, en las instancias educativas superiores. Por lo tanto, aunque se han alcanzado avances significativos y, en cualquier caso, se trata de instrumentos cuyo carácter temporal está vinculado a la remoción de las barreras para la participación efectiva de las mujeres, los supuestos fácticos que justifican las medidas de

acción afirmativa analizadas aún están presentes.

Con base en estas consideraciones la Corte estudió la constitucionalidad de las disposiciones del proyecto de ley y, de manera general, las encontró compatibles con la Carta Política, puesto que están en sintonía con la eficacia de la igualdad material o de oportunidades de las mujeres y en los términos explicados en la jurisprudencia constitucional. Además, no contradicen las reglas jurisprudenciales que esta Corporación ha previsto para las medidas de cuota a favor de las mujeres. Asimismo, cumplen con un juicio de proporcionalidad de intensidad intermedia, aplicable al caso de las acciones afirmativas. Sin embargo, de forma puntual encontró que el parágrafo segundo del artículo 1º debía condicionarse en su constitucionalidad, de manera que el plazo allí previsto no pueda ser interpretado como de carácter preclusivo. En ese sentido, luego de vencido ese plazo el Presidente mantiene su potestad reglamentaria, delimitada en cualquier circunstancia por el contenido y alcance de las disposiciones legales objeto de reglamentación.

## I. I. ANTECEDENTES

El 30 de junio de 2023, el secretario general del Senado de la República, en cumplimiento de lo ordenado en los artículos 153 y 241, numeral 8º de la Constitución Política y el artículo 39 del Decreto Ley 2067 de 1991, remitió a esta Corporación el expediente del Proyecto de Ley Estatutaria 093 de 2022 Senado – 349 de 2023 Cámara “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 adelante, el “Proyecto de Ley” o PLE). Asimismo, remitió copia del respectivo expediente legislativo. El asunto fue repartido a la magistrada sustanciadora en la sesión de Sala Plena de 13 de julio de 2023.

Mediante providencia de 26 de julio de 2023, la magistrada sustanciadora asumió el conocimiento del presente asunto y ofició a los secretarios generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, para que remitieran copia del expediente legislativo y de las certificaciones sobre quorum deliberatorio y decisorio en cada una de las etapas del proceso de aprobación del proyecto estatutario, de conformidad con los artículos 133, 145, 146, 153, 157, 160 y 161 y Ley 5ª de 1992, Reglamento del Congreso de la República. Igualmente, ofició al Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el fin de que

informara a la Corte si formuló concepto sobre el impacto fiscal del Proyecto de Ley, en los términos del artículo 7º de la Ley 819 de 2003.

Adicionalmente, la magistrada sustanciadora dispuso que, una vez fueran recibidas las pruebas, se efectuara la fijación en lista del proceso y se surtiera el traslado a la Procuradora General de la Nación, para el concepto correspondiente. Asimismo, ordenó de conformidad con lo previsto por el artículo 11 del Decreto 2067 de 1991, comunicar la iniciación de este proceso a los presidentes de la República y del Congreso de la República, así como a los ministros de Interior, de Justicia y del Derecho, de Relaciones Exteriores y de Igualdad y Equidad, para que, si lo estimaban oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria bajo estudio.

En ese mismo auto, y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991, la magistrada sustanciadora invitó a las siguientes instituciones, con el propósito de que rindieran concepto técnico en el proceso de la referencia, si así lo estimaban pertinente:

i. (i) Facultades de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia, Universidad de Antioquia, Universidad Autónoma de Bucaramanga, Universidad Externado de Colombia, Universidad del Rosario, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana sede Bogotá, Universidad Libre, Universidad del Rosario, Universidad EAFIT, Universidad Santo Tomás sede Bogotá, Universidad del Cauca, Universidad de la Sabana y Universidad del Norte.

( ) Defensoría del Pueblo, Consejo Nacional Electoral, Registraduría Nacional del Estado Civil, Departamento Nacional de Planeación, Departamento Administrativo de la Función Pública y Comisión Nacional del Servicio Civil.

( ) Comisión Colombiana de Juristas, Academia Colombiana de Jurisprudencia, Centro de Estudios sobre Derecho, Justicia y Sociedad - Dejusticia, Red de Académicas/os Latinoamericanas/os del Derecho - Red ALAS, Corporación Humanas, Corporación Sisma Mujer, Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga.

( ) Departamentos de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia, Pontificia Universidad Javeriana sede Bogotá, Universidad de los Andes, Universidad del Rosario, Universidad de la Sabana y Universidad Pontificia Bolivariana.

Ante la ausencia de respuesta a las pruebas decretadas en relación con el trámite legislativo, mediante el auto de 18 de agosto de 2023, la magistrada sustanciadora requirió su práctica, luego de lo cual fue enviada la mayoría de los documentos solicitados, con excepción de aquellas gacetas del Congreso que en ese momento no habían sido publicadas, pero que en todo caso la información pertinente había sido remitida como parte del expediente legislativo. En consecuencia y con el fin de otorgar eficacia al principio de celeridad procesal, por medio de providencia de 3 de octubre de 2023 ordenó continuar con la actuación, en particular con la fijación en lista del proceso, el envío de las invitaciones a las entidades e instituciones convocadas y el traslado a la Procuradora General de la Nación.

De este modo, cumplidos los trámites previstos por el Decreto 2067 de 1991, procede esta Corte a decidir sobre la constitucionalidad del Proyecto de la Ley Estatutaria.

#### . TEXTO DE LA NORMA

El texto del Proyecto de Ley Estatutaria aprobado por el Congreso de la República, es el siguiente:

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”.

DECRETA:

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 2º, serán desempeñados por mujeres;

b) Mínimo el cincuenta por ciento (50%) de los cargos de otros niveles decisorios, de que

trata el artículo 3º, 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 2º. Modifíquese el artículo 13º 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 3º. Modifíquese el artículo 28º de la Ley 1475 de 2011, 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 30% 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 la 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.

Parágrafo. A partir del año 2026, en las listas donde se elijan menos de cinco (5) curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta -exceptuando su resultado - deberán integrar al menos (1) mujer.

### III. PRUEBAS DECRETADAS

Como se indicó en precedencia, la magistrada sustanciadora solicitó a los secretarios generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes las gacetas del congreso y las constancias que dieran cuenta del trámite legislativo. La Corte hará referencia particular a estos documentos en el análisis sobre la constitucionalidad del procedimiento legislativo.

De igual manera, en lo que tiene que ver con la existencia del concepto de impacto fiscal, mediante oficio de 17 de agosto de 2023, el asesor delegado del ministro de Hacienda y Crédito Público señaló que la Dirección General de Presupuesto Público Nacional de esa cartera informó que no tenía “observaciones de índole presupuestal sobre la iniciativa, toda vez que los costos asociados a la nómina de las entidades que hace parte del Presupuesto General de la Nación no variarían, independientemente del género de la persona que los

ocupe”. A partir de esa consideración y habida cuenta de que el Proyecto de Ley no ordena gasto público o establece un beneficio tributario, el Ministerio no estimó necesario formular el concepto de impacto fiscal sobre dicha iniciativa.

#### IV. INTERVENCIONES

Dentro del presente proceso formularon intervenciones las siguientes entidades e instituciones, expresando todas ellas que, a su juicio, el Proyecto de Ley es constitucional. Esto con excepción de la intervención del ciudadano Harold Sua Montaña, quien remitió un mensaje electrónico en el que solicita a la Corte insistir en el envío de los documentos faltantes sobre el trámite legislativo.

##### Intervinientes

Secretaría General del Senado de la República.

Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho.

Clínica Jurídica de la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín – UPB.

Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá.

Senadora Angélica Lozano Correa.

Defensoría Delegada para Asuntos Constitucionales de la Defensoría del Pueblo.

Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás.

Comisión Nacional del Servicio Civil.

Comisión Colombiana de Juristas.

Argumentos sobre la constitucionalidad del trámite legislativo

Algunos intervinientes hicieron referencia a la constitucionalidad del trámite legislativo. Al respecto, señalaron que se cumplieron los requisitos constitucionales y orgánicos exigibles sobre esta materia, entre ellos los de publicidad, oportunidad, quórum, así como el de mayorías para debatir y aprobar el Proyecto de Ley en cada una de las respectivas etapas.

Sobre este particular, el secretario general del Senado de la República indicó que el proyecto fue publicado previo al inicio del trámite legislativo, así como antes de cada una de las discusiones en comisiones y en plenarias. Del mismo modo, se cumplieron los plazos constitucionales para el debate entre dichas instancias legislativas, al igual que con el requisito de anuncio previo de las votaciones en cada uno de los debates.

El mismo interviniente señaló que se cumplieron los principios de consecutividad e identidad flexible, en la medida en que, “de las tres modificaciones que incorpora el proyecto de ley en su versión final del informe de conciliación, dos existieron desde la radicación del proyecto de ley, manteniéndose intactas, mientras que la tercera también se propuso y se discutió desde la radicación, pero con la particularidad de recibir una ligera modificación en el transcurso de los debates”. Respecto de este último asunto, relacionado con la inclusión de cuotas de género en listas de menos de cinco integrantes, el interviniente afirmó que se trata de un asunto que hizo parte de las modificaciones propuestas y debatidas en cada una de las cámaras, de modo que no se estructuró vicio alguno de constitucionalidad.

Finalmente, el interviniente explicó que, en el asunto de la referencia, se cumplieron los requisitos de aprobación por mayoría absoluta y en una sola legislatura, exigibles de los proyectos de ley estatutaria.

En el mismo sentido, el Ministerio de Justicia señaló que se acataron los deberes propios del trámite legislativo. En particular, informó que el PLE fue objeto de debate y aprobación tanto en comisiones como en plenarias. Igualmente, la iniciativa cumple, en su criterio, con el principio de unidad de materia, puesto que existe sintonía entre su título y la materia de cada uno de los artículos, vinculada con el objeto de la ley, esto es, “la participación paritaria de las mujeres en el ejercicio de cargos y funciones en las ramas y órganos del Estado, de tal manera que se haga efectiva la igualdad real y material de ellas a este respecto, garantizando que no continúe ocurriendo la discriminación a la que han sido sometidas en esta materia”.

A partir de criterios más generales, la Universidad Pontificia Bolivariana, la senadora Angélica Lozano Correa y la Defensoría del Pueblo concluyeron el cabal cumplimiento de los requisitos predicables del trámite legislativo. La comprobación sobre la constitucionalidad del trámite legislativo también fue realizada, de manera detallada, por parte de la Universidad Santo Tomás, institución que se abstuvo de formular argumentos sobre la constitucionalidad sustantiva del PLE.

#### Argumentos sobre la constitucionalidad material del proyecto de ley estatutaria

El PLE, en esencia, modifica las previsiones estatutarias sobre participación de las mujeres en niveles decisorios del Estado, en corporaciones públicas de elección popular, al igual que en la representación internacional del Estado, con el fin de aumentar los niveles mínimos de esa participación respecto de lo previsto en la regulación preexistente y con miras a la paridad. Los intervinientes coinciden en que estas disposiciones son constitucionales en la medida en que hacen eficaz el principio de igualdad, del cual se deriva la garantía de participación paritaria de las mujeres en la vida pública del país. Así por ejemplo, la Defensoría del Pueblo sostuvo que el objeto del Proyecto de Ley se alinea con los mandatos de garantía de participación política de las mujeres que se derivan de los artículos 13 y 40.7 de la Constitución, y de la manera como han sido comprendidas por la jurisprudencia constitucional en tanto componente de la igualdad de oportunidades.

A su turno, la Comisión Colombiana de Juristas expresó que la provisión de cargos públicos bajo un sistema de paridad es corolario necesario tanto de la vigencia del principio de igualdad, como de la profundización de la democracia y la correspondencia entre la composición demográfica de la sociedad y la participación en el Estado. Con todo, a pesar de esos claros fundamentos, es evidente que persisten las barreras para la participación paritaria, fundadas tanto en prejuicios, como en la inequidad en la provisión de las condiciones materiales y jurídicas para el acceso pleno de las mujeres a las esferas de la vida pública y privada. Es por esta razón que diversos tratados de derechos humanos, en especial la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) y la Convención de Belém do Pará contienen disposiciones específicas para la remoción de tales barreras. Destacaron, entre otras disposiciones, el artículo 7 de la CEDAW, el cual impone a los Estados parte el deber de garantizar a las mujeres, en igualdad de condiciones a los hombres, entre otros asuntos, participar en la formulación de las políticas

gubernamentales y en su ejecución, ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones en todos los planos gubernamentales. Estas obligaciones han sido reiteradas en diferentes documentos proferidos por los órganos previstos en los mencionados tratados, para lo cual la interviniente citó varios de ellos. Estas recomendaciones apuntan unívocamente a considerar que la representación paritaria es el óptimo en materia de eficacia del derecho a la participación equitativa de las mujeres en el Estado. Así, decisiones legislativas como las contenidas en el PLE superan el criterio de cuota y optan por la paridad, opción que, para la interviniente, protege de mejor manera el mencionado derecho, a la vez que supera la temporalidad que supone toda medida de cuota y se dirige hacia un escenario de aplicación progresiva con miras a la representación paritaria. Por ende, la aplicación de las medidas de acción afirmativa contenidas en el PLE desarrolla adecuadamente el principio de igualdad y el mandato superior de inclusión de las mujeres en la esfera pública.

Bajo esta lógica, el secretario general del Senado de la República indicó que las medidas mencionadas son proporcionadas, en la medida en que se muestran idóneas para lograr la igualdad material de las mujeres en el acceso al poder público y que, a su turno, están en sintonía con instrumentos similares que ofrece el derecho comparado. A su vez, son necesarias en tanto no se evidencian alternativas con el mismo nivel de eficacia en el corto plazo, más aún si se tiene en cuenta que se trata de medidas que propugnan por un trato paritario entre hombres y mujeres. Consideraciones similares fueron expresadas por la Defensoría del Pueblo, fundándose particularmente en los argumentos contenidos en la sentencia C-371 de 2000, que realizó el control previo de constitucionalidad al proyecto de ley estatutaria sancionado como la Ley 581 de 2000.

El interviniente llamó la atención acerca del potencial problema de constitucionalidad que puede derivarse de la cuota de género en cargos directivos del Estado que sean impares, caso en el cual las mujeres terminarían con un número mayor de integrantes que los hombres. Con todo, considera que la ventaja que logran es marginal y, por lo mismo, no resulta desproporcionada. Sobre el mismo aspecto resalta que, a la luz de lo decidido por la Corte en la sentencia C-371 de 2000, las acciones afirmativas para las mujeres no contradicen el derecho a la igualdad de los hombres, la prohibición de discriminación contra las mujeres, la naturaleza de los cargos de libre nombramiento y remoción, o la eficacia y eficiencia de la administración.

Estas consideraciones son, en términos generales, compartidas por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Esta cartera resaltó, en relación concreta con el artículo 1º, que las medidas administrativas allí previstas resultan necesarias para garantizar la participación paritaria de las mujeres en las diferentes ramas y órganos del poder público. Frente el artículo 2º del PLE, destacó que la inclusión del término “paritario” es también constitucional en la medida en que incide favorablemente en otorgar efectividad al derecho a la igualdad a favor de las mujeres y en el marco de las comitivas oficiales. Igual conclusión se predica del artículo 3º, pues la reforma tendiente a garantizar el 50% de participación de las mujeres en las listas que elijan cinco o más curules cumple con el mismo propósito, esta vez en el campo de la representación política.

En referencia concreta al artículo 1º, el Ministerio de Justicia puso de presente que la sentencia C-371 de 2000 declaró la exequibilidad condicionada de una norma similar y en cuanto a la estipulación de niveles mínimos de participación en los niveles decisorios del Estado, en el sentido de que la norma deberá aplicarse de manera paulatina y en la medida en que surjan las respectivas vacantes. Del mismo modo, en el caso de que la decisión sobre quién ocupará los cargos dependa de varias personas o entidades, se procurará que las mujeres tengan una adecuada representación conforme a la regla de selección allí prevista, sin que este sea un imperativo ineludible. Idéntica advertencia fue expresada por la Defensoría del Pueblo.

La Universidad Pontificia Bolivariana consideró que la mención que el artículo 1º hace sobre la competencia del presidente para ejercer la potestad reglamentaria sobre esa disposición es exequible en la medida en que se trata de una potestad permanente que le adscribe la Constitución. El Ministerio de Justicia concuerda en que esa previsión no tiene reproche de constitucionalidad. No obstante, advierte que mientras esa reglamentación tiene lugar, la disposición tendría aplicación inmediata y bajo el cumplimiento de las cautelas identificadas sobre ese asunto por la sentencia C-371 de 2000. Estas previsiones refirieron a que la definición de los cargos decisorios debe hacerse por cada entidad y de conformidad con la nomenclatura de los empleos, los manuales y funciones y requisitos y las plantas de personal.

Asimismo y desde una perspectiva global, el Ministerio de Justicia consideró que el PLE no solo otorga eficacia al principio de igualdad, sino también secunda el carácter pluralista del

Estado al integrar a las mujeres, bajo condiciones de paridad, a los cargos y responsabilidades del Estado. En ese mismo sentido, la iniciativa garantiza los mandatos de los artículos 40 y 43 de la Constitución, referidos a la promoción de la participación efectiva de las mujeres, así como la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres. Estos contenidos constitucionales se perfeccionan bajo un modelo de paridad en la participación de la gestión pública, la cual también refleja la composición demográfica del país. Estas consideraciones, a su turno, son también compartidas por la Universidad Pontificia Bolivariana, quien expuso que la medida tiene un carácter remedial, compensador, emancipatorio y corrector, que desarrolla mandatos constitucionales y del derecho internacional.

El Ministerio de Justicia llamó la atención, fundado en la exposición de motivos, en que si bien con el porcentaje mínimo de participación anterior del 30% se lograron avances significativos, aún persiste la brecha de participación en contra de las mujeres. A su juicio, esto justifica avanzar hacia un modelo paritario que, a su turno, reconozca las capacidades de las mujeres y bajo un enfoque de género en el diseño y ejecución de las políticas públicas. Este modelo paritario, además del impacto práctico y material que genera en la administración del Estado, también tiene uno de carácter simbólico representado en la incidencia cultural sobre la persistencia de la discriminación y la necesidad de asegurar la participación amplia de las mujeres.

La misma posición fue expresada por la Comisión Colombiana de Juristas. A partir de investigaciones sobre la materia, explicó que, aunque existen avances derivados de la implementación de la legislación existente sobre cuotas, “ciertos patrones culturales patriarcales han perpetuado la distribución desigual del poder político entre hombres y mujeres. Las leyes de cuotas como mecanismo para aumentar la presencia de mujeres no son suficientes para garantizar el cambio de las estructuras políticas tradicionalmente masculinas ni la representación real y efectiva de las mujeres. Además, su aplicación en las instancias públicas y privadas es un límite mínimo y no uno máximo, pues son remedios transitorios que no son suficientes para superar la brecha de género existente”.

Sobre este mismo aspecto, la Universidad Pontificia Bolivariana señaló que la jurisprudencia constitucional, en particular lo expresado por la Corte en la sentencia C-490 de 2011, ha considerado que la determinación de porcentajes mínimos de participación de las mujeres en

las listas para corporaciones públicas no limita, de manera desproporcionada, las competencias de los partidos y movimientos políticos. Esto debido a que dichas agrupaciones conservan su plena competencia para definir, mediante procedimientos democráticos, sus candidatos para las corporaciones públicas y bajo un criterio de participación paritaria entre hombres y mujeres.

Tanto la Universidad Libre como la Comisión Colombiana de Juristas formularon ante la Corte extensas consideraciones históricas y doctrinales que explican los fundamentos sobre la discriminación que han sufrido las mujeres en diversos ámbitos, entre ellos el de participación política y en la gestión pública. Ambos intervinientes insistieron en que, si bien existen algunos avances, los niveles de participación de las mujeres siguen siendo limitados e, incluso, marginales en determinados cargos. Igualmente, sostuvieron que, aunque las medidas contenidas en el PLE no son suficientes para superar los diferentes escenarios de discriminación en contra de las mujeres, en todo caso resultan centrales para transformar sus condiciones de injusticia económica y reconocimiento. Ello a través de una participación suficiente en el espacio político, que a su vez redundaría en el fortalecimiento del sistema democrático.

Al respecto, la senadora Angélica Lozano Correa, quien fue una de las autoras del PLE, puso de presente que, de acuerdo con los datos suministrados por el Departamento Administrativo de la Función Pública, la participación de las mujeres en los cargos de máximo nivel decisorio (CMND) dentro de la Rama Ejecutiva, dependiendo del nivel de la administración, oscila entre el 40% y el 48%. La participación cae para el caso de la Rama Legislativa, donde equivale al 30% en el caso de los CMND, lográndose el 50% en los demás cargos de nivel decisorio. Finalmente, en la Rama Judicial la participación está en el 48% en los CMND y del 44% en los cargos de otros niveles decisorios (CND). No obstante, para el caso de los congresistas elegidos, la senadora Lozano indica que la participación de las mujeres es apenas del 29% lo que se replica tratándose de las magistradas de las altas cortes, con una participación del 30,43%. Estos déficits también son evidentes tratándose de las autoridades territoriales, que a 2019 contaban con sólo 12% de diputadas, 17,5% de concejales y 17,9% de alcaldesas. Por ende, las medidas contenidas en el PLE son necesarias para superar las manifiestas inequidades en contra de las mujeres y, a su turno, para hacer efectivos los artículos 2º, 13, 40 y 43 de la Constitución, así como distintas disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos.

La Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) explicó que no tiene competencia sobre el proceso para la provisión de los cargos a los que refiere el PLE y que no existe una disposición sobre cuotas en el caso de los cargos a los que se accede mediante carrera administrativa. Sin embargo, señaló que sí se evidencia una participación paritaria entre hombres y mujeres en el ámbito de los sistemas de carrera. Así, el 58.1% de la totalidad de la población inscrita en el Sistema para la Igualdad, el Mérito y la Oportunidad – SIMO son mujeres, así como el 56.7% de los integrantes de las listas de elegibles.

La Universidad Libre indicó que, de acuerdo con investigaciones sobre la materia, las cuotas fijadas por la Ley 581 de 2000 no fueron un instrumento efectivo para consolidar una mayor participación, entre otras razones por la dificultad para definir tanto la noción de “máximo nivel decisorio” como para interpretar la aplicación del porcentaje mínimo de 30% en casos concretos. A estos problemas se suma la escasa inscripción de candidatas a cargos uninominales y la ausencia de información suficiente sobre la participación en los cargos decisorios de la Rama Ejecutiva. Estas dificultades demuestran la necesidad de que el Estado ejecute dos tareas concretas: la remoción de barreras jurídicas que limiten o restringen la participación de las mujeres en los diferentes escenarios y la promoción de medidas que garanticen la igualdad material, entre ellas las acciones afirmativas reguladas en el PLE objeto de examen.

La interviniente también consideró que las medidas de cuotas vigentes pueden generar un “efecto meseta”. Así, estima “importante que se tenga en cuenta el estado actual de la situación de la mujer y las reglas de derecho dadas en la sentencia C-371 de 2000. Con esas reglas es importante analizar la procedencia de la cuota de género del 30% y si aún se encuentra vigente confrontándola con las metas del proyecto de ley estatutaria. Esto porque si bien la aplicación de medidas como la contenida en la Ley Estatutaria 581 de 2000 o en la Ley 1475 de 2011 produjeron un aumento en la participación de las mujeres en estos espacios, los datos también permiten corroborar que se ha configurado un estancamiento en la tendencia”.

Desde este punto de vista, la Universidad Libre advirtió que las medidas contenidas en el PLE son proporcionadas. Cumplen un fin legítimo, consistente en la promoción de la participación equitativa de las mujeres, finalidad que tiene un importante respaldo en distintas normas integrantes del bloque de constitucionalidad. Además, son idóneas para cumplir con ese

objetivo, como lo demuestran los aumentos en la participación de las mujeres que se derivaron de disposiciones preexistentes sobre cuotas a su favor. También, son medidas necesarias en cuanto a que (i) persisten las barreras para una participación de carácter paritario y (ii) logren la igualdad efectiva entre hombres y mujeres en los ámbitos político y de la administración del Estado. De allí que se requiere contar con la acción afirmativa que contienen las previsiones del PLE. Sobre este último asunto, la interviniente insistió en que las disposiciones del Proyecto de Ley deben interpretarse de forma amplia, en especial en lo que respecta a la definición de los cargos de nivel decisorio y de la forma como fue expuesto en la sentencia C-371 de 2000 y condicionándose la norma en ese sentido. Ello con el fin de evitar que una interpretación restrictiva configure una barrera para la participación equitativa de las mujeres.

En lo que respecta a las modificaciones en materia electoral que prevé el PLE, la interviniente sostuvo que se trata de una reforma necesaria, en tanto que corrige una deficiencia existente en la versión original del artículo 28 de la Ley 1475 de 2011 y respecto de aquellas corporaciones que, al tener menos de cinco curules, no les era aplicable cuota alguna de participación de las mujeres. Así, la legislación sobre la conformación de las listas para las corporaciones públicas logra uniformidad y equilibrio en términos de equidad, igualdad de género, participación y pluralismo.

## V. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

La Procuradora General de la Nación, mediante concepto número 7298 de 21 de noviembre de 2023, solicitó a la Corte que declare la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria de la referencia.

En lo que refiere a asuntos competenciales, la Procuraduría sostuvo que el legislador actuó acertadamente al someter las disposiciones analizadas al trámite propio de las leyes estatutarias. Esto, debido a que se trata de reformas a disposiciones de esa misma jerarquía normativa y regula el derecho fundamental a la igualdad en el acceso a los cargos públicos para las mujeres, así como la inclusión de estas en la inscripción de candidaturas a corporaciones públicas de elección popular.

Respecto del trámite legislativo, consideró que este se cumplió a cabalidad al acreditarse los requisitos generales y específicos de los proyectos de ley estatutaria. Para sustentar esta

conclusión expuso los aspectos particulares sobre la publicación, discusión y votación del PLE en cada etapa del proceso legislativo y concluyó su compatibilidad con las normas superiores. Asimismo, puso de presente que, en la medida en que la iniciativa no ordena gasto público, no resultaba exigible el requisito del concepto de impacto fiscal. Además, el costo de las nóminas estatales no se ve afectado en función del género de los servidores públicos. Igualmente, los instrumentos contenidos en el PLE no tienen la virtualidad de afectar directa y específicamente la identidad de los grupos étnicos, de modo que tampoco es exigible el proceso de consulta previa.

En lo relativo al análisis material, la Vista Fiscal advierte que, a partir de las reglas fijadas por las sentencias C-371 de 2000 y C-490 de 2011, las disposiciones del PLE, en cuanto acciones afirmativas para la paridad en la participación política de las mujeres, resultan proporcionadas. Esto, porque cumplen con un fin constitucionalmente legítimo, consistente en otorgar eficacia a los artículos 13, 40 y 53 de la Constitución que prescriben la igualdad entre hombres y mujeres en el trabajo y en el acceso a los cargos del Estado. Además, son medidas necesarias, puesto que en Colombia persiste la discriminación histórica en contra de las mujeres y en lo que respecta a su participación en la esfera pública, que “no ha podido reducirse en tiempos plausibles a pesar de las medidas adoptadas”. Finalmente, no incurren en una desproporción en sentido estricto, puesto que la participación paritaria no afecta el derecho a la igualdad de los hombres, “en tanto en ningún momento se restringe su participación en la administración pública en un porcentaje menor a su representación en la sociedad (50%)”.

## VI. CONSIDERACIONES

### Competencia

1. 1. De conformidad con lo previsto por los artículos 153 y 241.8 de la Constitución Política, corresponde a esta Corte el examen de constitucionalidad de los proyectos de ley estatutaria, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación. En consecuencia, este Tribunal es competente para decidir sobre el proyecto de ley de la referencia.

### Metodología de la decisión

2. Como se colige de los antecedentes de esta decisión, el PLE hace modificaciones puntuales a disposiciones, también específicas, de otras leyes estatutarias. Ante esta circunstancia, la Sala adoptará la siguiente metodología de la decisión. En primer lugar, identificará estas modificaciones con el fin de evidenciar el objeto del control de constitucionalidad que se adelanta en esta oportunidad y, de esta manera, distinguirlo de otras disposiciones frente a las cuales la Corte ya se ha pronunciado con efectos de cosa juzgada. En segundo lugar, adelantará el estudio sobre la constitucionalidad del procedimiento legislativo, para lo cual reiterará las reglas sobre los requisitos del mismo y explicará su cumplimiento en el caso del PLE. En tercer lugar, realizará algunas consideraciones generales sobre el derecho de las mujeres a la participación política y en los niveles decisorios del Estado, así como la pertinencia de las medidas legislativas dirigidas hacia la representación paritaria, al igual que sus límites y retos. Finalmente, en cuarto lugar y a partir de las conclusiones que se deriven del análisis, estudiará la constitucionalidad del articulado.

#### Delimitación del objeto de control de constitucionalidad

3. El PLE modifica y adiciona los artículos 4° y 13 de la Ley Estatutaria 581 de 2000, así como el artículo 28 de la Ley Estatutaria 1475 de 2011. Estas reformas se encuentran subrayadas en el siguiente cuadro:

Texto reformado

Texto contenido en el PLE

Ley 581 de 2000

Artículo 4°. Participación efectiva de la mujer. La participación adecuada de la mujer en los niveles del poder público definidos en los artículos 2° y 3° 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.

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 2º, serán desempeñados por mujeres;

b) Mínimo el cincuenta por ciento (50%) de los cargos de otros niveles decisorios, de que trata el artículo 3º, 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.

Ley 581 de 2000

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

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

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.

Ley 1475 de 2011

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 30% 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 la 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 3º. Modifíquese el artículo 28º de la Ley 1475 de 2011, 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 30% 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 la 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.

Parágrafo. A partir del año 2026, en las listas donde se elijan menos de cinco (5) curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta -exceptuando su resultado - deberán integrar al menos (1) mujer.

4. A partir de esta comparación, la Corte evidencia que el objeto del control de constitucionalidad en el presente proceso consiste en los siguientes asuntos:

4.1. El aumento de la participación de las mujeres en los CMND del poder público de que trata el artículo de la Ley 581 de 2000, de mínimo el 30% a mínimo el 50%. (Artículo 1° del PLE).

4.2. El mismo aumento respecto de los CND previstos en el artículo 3° de la Ley 581 de 2000. (Artículo 1° del PLE).

4.3. La previsión que fija el plazo de seis meses para el ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno respecto de los cargos a los que se aplican los aumentos anteriormente indicados. (Artículo 1° del PLE).

4.4. La exigencia de representación paritaria de las mujeres en las modalidades de representación en el exterior que regula el artículo 13 de la Ley 581 de 2000. (Artículo 2° del PLE).

4.5. La previsión de que, a partir de 2026, las listas reguladas por el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011 y en donde se elijan menos de cinco curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta, deberán contar con al menos una mujer. (Artículo 3° del PLE).

4.6. La regla sobre vigencia de la ley estatutaria. (Artículo 4° del PLE).

5. La Corte, en ese sentido, circunscribirá el control de constitucionalidad a estas disposiciones, sin perjuicio de que en su control material haga referencia al contexto normativo en que se encuentran insertas y a las consideraciones planteadas por este Tribunal cuando ejerció el escrutinio judicial propio de las leyes estatutarias a la que esas disposiciones pertenecen.

Análisis del procedimiento legislativo

6. La condición previa para adelantar el análisis sobre el trámite surtido por el PLE es la verificación sobre la competencia del Congreso para el efecto. Esto, bajo el entendido de que el rigor propio del trámite de las leyes estatutarias es excepcional y se predica exclusivamente de aquellas previsiones en las que la Constitución haya dispuesto, de manera expresa, esa exigencia. Esto implica que la reserva de ley estatutaria deba interpretarse de manera restrictiva y con el fin de evitar, tanto el vaciamiento de la competencia del legislador ordinario, como la imposición de limitaciones injustificadas a la deliberación democrática de los diversos asuntos insertos en el amplio margen de configuración legislativa.

7. En este contexto, la jurisprudencia constitucional ha establecido algunos criterios para identificar si una norma debe someterse al trámite excepcional de las leyes estatutarias. A saber: (i) que efectivamente regule derechos y deberes de carácter fundamental; (ii) que el objeto directo de la regulación sea el desarrollo del régimen de derechos fundamentales o un derecho fundamental en sí mismo; (iii) que la norma regule, de manera integral, estructural y completa, un derecho fundamental; o (iv) que afecte el núcleo esencial y los principios básicos del derecho o deber, “es decir, que regule los aspectos inherentes al ejercicio del derecho”; y (v) que se refiera a la afectación o el desarrollo de los elementos estructurales del derecho, esto es, que consagre límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten la estructura general del derecho, como elementos cercanos a su núcleo esencial.

8. En este punto, la Corte encuentra que la reforma contenida en la iniciativa legislativa sub examine debió surtirse mediante el procedimiento propio de las leyes estatutarias. Esto, por cuando menos cuatro razones. Primero, el PLE regula derechos de carácter fundamental. Por una parte, el artículo 40 de la Constitución prevé el derecho de todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Es más, el inciso final ibidem dispone que “[l]as autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la administración pública”. Por otra parte, el artículo 13 constitucional establece que “[e]l Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados”. Por lo anterior, la Corte concluye que el PLE efectivamente regula la adecuada y efectiva participación de las mujeres en los niveles decisorios de la administración pública, que constituye una garantía iusfundamental consagrada en la Constitución Política.

9. Segundo, el objeto directo de la regulación prevista en el PLE es el desarrollo del régimen de derechos fundamentales. Al igual que la Ley 581 de 2000, esta iniciativa legislativa desarrolla el contenido y alcance del derecho a la igualdad y, más específicamente, la creación de “condiciones materiales que permitan hacerla real y efectiva, en beneficio de un grupo (las mujeres), tradicionalmente discriminado en materia de participación política. Además, el proyecto es un desarrollo del derecho a la participación ciudadana, aunque específicamente referido a la participación política de la población femenina”. Así, como la Corte Constitucional lo reconoció en la Sentencia C-371 de 2000, estas medidas se insertaban en el supuesto previsto en el literal a) del artículo 152 de la Constitución. Ahora bien, de conformidad con el literal c) de la referida disposición constitucional, la Corte también encuentra que el contenido normativo del artículo 3 del PLE debió someterse al trámite estatutario. Esto, en la medida en que prevé disposiciones específicas relacionadas con la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos.

10. Tercero, el PLE regula aspectos inherentes al ejercicio de un derecho fundamental. De un lado, la iniciativa legislativa establece las condiciones mínimas para la participación adecuada y efectiva de las mujeres en los niveles decisorios del poder público. Asimismo, la Corte insiste, la regulación tiene incidencia directa en la conformación de listas de elegibles y en el funcionamiento de los partidos políticos. De otro lado, el PLE prevé una restricción para el ejercicio de los referidos derechos. En efecto, impone un piso mínimo del 50% de participación de las mujeres en los niveles decisorios del poder público. Por lo tanto, la Corte constata que el PLE afecta el núcleo esencial y los principios básicos de los derechos a la igualdad y a la participación de las mujeres en las ramas del poder público.

11. Cuarto, la iniciativa legislativa pretende modificar el contenido de una ley estatutaria. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha afirmado que, “cuando se trata de la modificación de una ley estatutaria se debe conservar el mismo trámite especial con el que fue aprobada dicha ley”. Esto, de conformidad con el artículo 153 constitucional, según el cual “la aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias exigirá la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y deberá efectuarse dentro de una sola legislatura”. En el caso concreto, el PLE pretende modificar la Ley Estatutaria 581 de 2000. En este contexto, la Corte concluye que la reforma contenida en la iniciativa legislativa sub judice debió surtirse mediante el procedimiento propio de las leyes estatutarias.

12. Verificada la inclusión de las materias del PLE en la reserva de ley estatutaria, pasa la Corte a estudiar el cumplimiento de las reglas de procedimiento legislativo predicables de este tipo de normativa. Para ello, hará una breve mención sobre el contenido del requisito y determinará si se cumple en el asunto de la referencia.

13. Iniciativa legislativa y publicaciones. El artículo 157.1 de la Constitución determina que ningún proyecto será ley sin haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva. Igualmente, el artículo 144 de la Ley 5ª de 1992 instituye que, una vez recibido el proyecto, la secretaría de la cámara de origen ordenará su publicación en la Gaceta del Congreso y el presidente lo repartirá a la comisión respectiva. La publicación, como lo ha entendido la jurisprudencia constitucional, es un requisito esencial para la racionalidad del trámite legislativo y en el entendido de que solo aquellos asuntos que son puestos en conocimiento de las cámaras de forma completa y oportuna pueden obtener un debate democrático genuino y sustantivo.

14. Igualmente, en lo que respecta a la facultad de iniciativa legislativa, el artículo 140 del Reglamento del Congreso agrupa las instancias con autorización constitucional para ello, entre ellas los senadores y representantes a la Cámara, de manera individual, y a través de sus bancadas. Ello en consonancia con lo dispuesto por el artículo 154 de la Constitución, según el cual, las leyes pueden proponerse por los miembros de las cámaras, el Gobierno Nacional y las entidades señaladas en el artículo 156 superior.

15. Las condiciones previstas fueron cumplidas en el caso del PLE. En efecto, el Proyecto de Ley fue presentado por los senadores Angélica Lozano Correa, Fabián Díaz Plata, Ana Carolina Espitia Jerez, Iván Leonidas Name Vásquez y Nadya Blel Scaff, y los representantes a la Cámara Catherine Juvinao Clavijo, Duvalier Sánchez Arango, Jennifer Pedraza, Carolina Giraldo Botero, Juan Diego Muñoz Cabrera, Daniel Carvalho Mejía, Elkin Rodolfo Ospina Ospina, Jaime Raúl Salamanca Torres, Santiago Osorio Marín, Alejandro García Ríos, Cristian Danilo Avendaño Fino y Juan Sebastián Gómez González. El texto de la iniciativa y su exposición de motivos fueron publicados en la Gaceta del Congreso 898 del 9 de agosto de 2022.

16. Asimismo, la Corte verifica que se cumplió el requisito de publicación previa de los informes de ponencia en cada uno de los debates en comisiones y en plenarias, como se

explica en el siguiente cuadro:

Informe de Ponencia

Publicación

Discusión y votación

Primer debate en la Comisión Primera del Senado

Gaceta 1054 del 9 de septiembre de 2022, pp. 1-4

25 de octubre de 2022

Segundo debate en la plenaria del Senado

Gaceta 1377 del 4 de noviembre de 2022, pp. 1-6

14 de diciembre de 2022

Primer debate en la Comisión Primera de la Cámara

Gaceta 384 del 26 de abril de 2023, pp. 29-37

10 de mayo de 2023

Segundo debate en la plenaria de la Cámara

Gaceta 547 del 26 de mayo de 2023, pp. 16-27

15 de junio de 2023

Informe de conciliación para plenaria del Senado

19 de junio de 2023

Informe de conciliación para plenaria de la Cámara

Gaceta 751 del 16 de junio de 2023, pp. 1-7

19 de junio de 2023

17. Anuncio previo a la votación. El artículo 160 de la Constitución establece, entre otras condiciones del trámite legislativo, que ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella en que previamente se haya anunciado. Este anuncio lo realizará la presidencia de cada cámara o comisión en sesión distinta de aquella en que se realizará la votación.

18. El requisito de anuncio previo también está vinculado con la racionalidad en la deliberación democrática, en la medida en que evita que los congresistas sean sorprendidos con la votación de iniciativas sin que medie el debido aviso y antelación. El anuncio, en términos de la jurisprudencia, “asegura que los parlamentarios y la comunidad política en general conozcan con la debida antelación, la fecha en la cual un proyecto de ley se someterá a discusión y votación en cada célula legislativa. Ello no sólo favorece el control político y el seguimiento ciudadano a los proyectos de ley, sino que afianza y profundiza el principio democrático, el respeto por las minorías parlamentarias, así como la publicidad y la transparencia del proceso legislativo”.

19. Este precedente ha señalado que el anuncio es un requisito de carácter sustantivo, por lo que no está sujeto a fórmulas sacramentales o a una formalidad específica. Por ende, lo que se requiere es que el anuncio sea previo, determinado o determinable, esto es, que identifique con mediana claridad la sesión en que se llevará a cabo la votación, de modo que sea inequívoca para los congresistas.

20. La Corte evidencia que este requisito fue debidamente cumplido para el caso del PLE. En efecto, en cada una de las etapas el anuncio de votación se hizo de manera previa y para una fecha determinada o determinable, como se explica en el siguiente cuadro:

Etapas del trámite

Sesión en la que se anunció la discusión y votación

Fecha de votación

Primer debate en la Comisión Primera del Senado

Sesión de 4 de octubre de 2022, anunciándose para “discusión y votación en la próxima sesión”

25 de octubre de 2022

Segundo debate en la plenaria del Senado

Sesión de 13 de diciembre de 2022, anunciándose para “la sesión plenaria del honorable Senado de la República siguiente a la del día martes 13 de diciembre de 2022”

14 de diciembre de 2022

Primer debate en la Comisión Primera de la Cámara

Sesión de 9 de mayo de 2023, anunciándose para “la próxima sesión”

10 de mayo de 2023

Segundo debate en la plenaria de la Cámara

Sesión de 14 de junio de 2023, anunciándose para “la sesión ordinaria del día jueves 15 de junio de 2023 a las 10 a.m., o para la siguiente sesión Plenaria, en la cual se debatan proyectos de ley o actos legislativos”

15 de junio de 2023

Aprobación del informe de conciliación en Senado

Sesión de 16 de junio de 2023, anunciándose para “la Sesión Plenaria del Senado de la República de Colombia, siguiente la [sic] del día 16 de junio de 2023”

19 de junio de 2023

Aprobación del informe de conciliación en Cámara

Sesión de 16 de junio de 2023, anunciándose para la “Sesión Plenaria del día lunes 19 de junio del 2023, a las 4:00 de la tarde, o para la siguiente sesión Plenaria donde se debatan proyecto de ley y/o actos legislativos”

19 de junio de 2023

21. Como se observa, el anuncio para el caso de segundo debate en la Cámara de Representantes, y la aprobación del informe de conciliación en la misma corporación se realizaron para una fecha determinada en la que efectivamente se llevó a cabo la discusión y votación del PLE. En el caso del segundo debate en el Senado y el primer debate en la Comisión Primera de la Cámara, el anuncio se realizó para la siguiente sesión y esta ocurrió el día siguiente, por lo que se está ante un anuncio plenamente determinable.

22. Respecto del primer debate en el Senado, el anuncio de votación se hizo para la próxima sesión y esta ocurrió sólo hasta el 25 de octubre de 2022. Con todo, verificado el consecutivo de actas se encuentra que el anuncio tuvo lugar en la sesión contenida en el acta número 17 de 7 de octubre de 2022 y la votación en la sesión mencionada y que fue incorporada en el acta número 18, publicada en la Gaceta del Congreso 95 del 27 de febrero de 2023. Sobre el particular cabe recordar que la jurisprudencia constitucional ha utilizado el criterio del consecutivo de actas como indicio sobre la identificación de la siguiente sesión a aquella en que se realiza el anuncio. Asimismo, para esta instancia particular debe tenerse en cuenta que si bien la presidencia de la Comisión Primera del Senado convocó la siguiente sesión para el 5 de octubre de 2022, ello ocurrió respecto de la sesión conjunta con su par de la Cámara de Representantes, pero no para la siguiente convocatoria de la comisión individualmente considerada.

23. El mismo criterio se comprueba para la aprobación del informe de conciliación en el Senado. En efecto, el anuncio se llevó a cabo en la sesión plenaria de 16 de junio de 2023, contenida en el acta número 59, y la aprobación de dicho informe tuvo lugar el 19 de junio siguiente, según da cuenta el acta número 60, publicada en la Gaceta del Congreso 1373 del 2 de octubre de 2023. De esta forma, la Corte comprueba el cabal cumplimiento del requisito de anuncio previo respecto del proyecto de ley de la referencia.

24. Quorum, mayorías y votación nominal. El artículo 157 de la Constitución determina que un proyecto será ley cuando, entre otras condiciones, haya sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada cámara y en segundo debate en las respectivas plenarias. Análoga exigencia se aplica respecto de la etapa de conciliación, cuando ello resulte aplicable y en los términos del artículo 161 de la Constitución. A su vez, el

artículo 133 de la Constitución determina que el voto de los miembros de los cuerpos colegiados será nominal y público, excepto en los casos que determine la ley. El artículo 130 del Reglamento del Congreso reconoce el carácter general de la votación nominal y permite que esta podrá adelantarse mediante cualquier procedimiento electrónico que acredite el sentido del voto de cada congresista y el resultado de la votación. Si estos mecanismos no existiesen, la votación nominal se realizará mediante llamado a lista. Estas previsiones deben, en el presente escenario, interpretarse de cara a lo dispuesto en el artículo 153 superior, que determina que la aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias exige la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y deberá efectuarse en una sola legislatura.

25. En relación con los quorum y mayorías exigidas en cada etapa del trámite, los requisitos de participación y votación son los siguientes:

Instancia

Número de integrantes

Quórum deliberatorio

Quórum decisorio

Mayoría absoluta

Comisión Primera del Senado

22

5

12

12

Plenaria del Senado

108

27

55

55

Comisión Primera de la Cámara

41

10

21

21

Plenaria de la Cámara

187

46

94

94

26. El debate y votación del PLE en la Comisión Primera del Senado de la República fue desarrollada en la sesión de 18 de abril de 2022, de la que da cuenta el acta número 18 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso 95 de 2023. Al inicio de la sesión respondieron a lista siete senadores y luego, en el transcurso de esta, se hicieron presentes 12 senadores más, conformándose así quorum decisorio de 19 integrantes de la comisión.

27. Luego de la intervención de la senadora ponente María José Pizarro Rodríguez, la presidencia sometió a votación la proposición positiva con la que terminaba el informe de ponencia, la cual fue aprobada mediante votación nominal y pública con 13 votos a favor y ninguno en contra. Por ende, fue aprobada por mayoría absoluta. Abierta la discusión del proyecto, los congresistas decidieron dejar sus proposiciones como constancias, de modo que la presidencia de la Comisión sometió a votación el articulado contenido en el informe de

ponencia y que correspondía al proyecto original. Este fue aprobado mediante votación nominal y pública con 14 votos a favor y ninguno en contra, esto es, cumpliéndose la mayoría absoluta.

28. En consecuencia, la Corte concluye que los requisitos analizados fueron cumplidos durante el primer debate surtido ante la Comisión Primera del Senado de la República.

29. El segundo debate ante la plenaria del Senado se realizó en la sesión de 14 de diciembre de 2023, consignada en el acta 35 de la misma fecha y publicada en la Gaceta del Congreso 285 de 12 de abril de 2023. Iniciada la sesión, la presidencia llamó a lista y respondieron con su asistencia 98 senadores que conformaron quorum decisorio. Asumido el asunto por la plenaria, la senadora ponente María José Pizarro Rodríguez hizo una presentación general del proyecto. Acto seguido, algunos senadores formularon impedimentos, los cuales fueron dejados como constancias y, por ende, no fueron objeto de votación por la plenaria. Luego, la presidencia sometió a votación la proposición favorable contenida en el informe de ponencia, la cual fue aprobada nominalmente por 64 votos a favor y dos en contra, esto es, contó con mayoría absoluta.

30. La presidencia abrió la discusión del articulado y tomó la palabra el senador Alejandro Alberto Vega Pérez, quien explicó algunas proposiciones formuladas por varios senadores. A continuación, y con la anuencia de la senadora ponente, la presidencia sometió a votación el articulado con las proposiciones modificativas formuladas, al igual que el título de la iniciativa. El texto fue aprobado con la votación nominal de 63 votos favorables y uno en contra, esto es, cumpliéndose con el requisito de mayoría absoluta.

31. Habida cuenta de lo anterior, el PLE fue aprobado en el segundo debate ante la plenaria del Senado de la República bajo el cumplimiento de los requisitos constitucionales de quorum, votación nominal y mayorías.

32. La discusión y aprobación del Proyecto de Ley en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes tuvo lugar en la sesión de 10 de mayo de 2023, según da cuenta el acta número 48 publicada en la Gaceta del Congreso 810 de 4 de julio de 2023. Al inicio de la sesión se verificó el quorum y respondieron 12 representantes. En el transcurso de la sesión se hicieron presentes 28 más, para un total de 30, quienes conformaron el quorum decisorio.

33. La presidencia inició la discusión del proyecto de ley sometiendo a discusión y votación la proposición positiva con la que terminaba el informe de ponencia. Esta fue aprobada con 29 votos nominales, esto es, con mayoría absoluta. Luego, la presidencia concedió la palabra a la senadora Angélica Lozano Correa, autora del proyecto de ley, quien fue invitada para que explicara el contenido de la iniciativa y, en particular, expusiera las implicaciones de la proposición contenida en el informe de ponencia, relativa a la regla aplicable en aquellos casos en que la lista a corporación pública fuese impar.

34. Luego de la intervención de la senadora Lozano Correa, representantes de varias bancadas expresaron su acuerdo general y unánime al proyecto. Asimismo, formularon la necesidad de precisar algunos aspectos, como el tema antes señalado sobre las listas impares, la definición de la fecha de entrada en vigencia de la paridad en las listas y la pertinencia de disponer la imposición de sanciones ante el incumplimiento de la disposición. Finalizadas las intervenciones se sometió a votación el articulado. Iniciaron con la aprobación de los artículos 1º -con la proposición aceptada por la autora del proyecto-, 2º y 4º que no tenían proposiciones o, de tenerlas, fueron dejadas como constancia. Este primer bloque de artículos obtuvo aprobación con 33 votos nominales a favor y uno en contra, por lo que contó con mayoría absoluta.

35. El artículo 3º tuvo dos proposiciones yuxtapuestas. Una que determinaba que en listas impares el partido político respectivo definiera el género del renglón impar y otra que preveía que ese renglón fuese ocupado por una mujer. La segunda proposición fue sometida a votación y fue aprobada con mayoría absoluta de 26 votos a favor y cinco en contra. Terminada la votación, el representante Óscar Hernán Sánchez León puso de presente que se había omitido discutir y votar una nueva proposición respecto del artículo 3º, dirigida a que la obligación de las listas paritarias se aplicaría a partir de 2026. Esta fue votada y aprobada por 31 votos nominales a favor y ninguno en contra, contando con mayoría absoluta. Por último fue votado nominalmente el título del PLE y la pregunta sobre la intención de la comisión de que la iniciativa surtiese segundo debate. Ambos asuntos contaron con una mayoría absoluta de 36 votos.

37. El PLE fue discutido y aprobado en segundo debate en la sesión plenaria de la Cámara de 15 de junio de 2023, documentada en el acta número 67 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso 1504 de 26 de octubre de 2023. Iniciada la sesión se realizó el llamado

a lista de los asistentes y respondieron 171 representantes, por lo que se conformó quorum decisorio. Luego de negarse un impedimento, la presidencia concedió el uso de la palabra a la representante Catherine Juvinao Clavijo para que explicara el informe de ponencia. Acto seguido intervinieron varios representantes que, si bien manifestaron su acuerdo con el objetivo general del proyecto, pusieron de presente algunos desacuerdos sobre tres puntos. Primero, la existencia de razones diferentes a la paridad que impiden la participación de las mujeres, como la violencia política en su contra, la distribución inequitativa de las labores de cuidado y el influjo de grupos armados ilegales en la conformación de las listas. Segundo, el riesgo de que, ante la necesidad de conformar listas paritarias, las mujeres no sean incluidas por sus méritos o aportes, sino ante la simple necesidad de cumplir con la obligación legal e incluso, previo reconocimiento económico para la candidata. Estos riesgos, además, también estaban presentes bajo la redacción vigente del artículo 28 de la Ley 1475 de 2011, que prevé un mínimo de participación del 30%. A partir de este último cuestionamiento, la representante Adriana Carolina Arbeláez Giraldo anunció que formularía una proposición para suprimir el artículo 3º del PLE. Tercero, la discriminación que la iniciativa generaría respecto de las personas de género no binario, quienes quedarían excluidas de los mecanismos de paridad previstos en la iniciativa.

38. Finalizadas las intervenciones fue sometida a votación la proposición favorable que contenía el informe de ponencia, la cual fue aprobada mediante votación nominal con 129 votos afirmativos y seis negativos, esto es, con mayoría absoluta. Luego, la presidencia ordenó la votación de los artículos 2º y 4º que no tenían proposiciones, siendo aprobados con mayoría absoluta de 125 votos nominales a favor y ninguno en contra.

39. Respecto del artículo 1º se había formulado una proposición que luego fue dejada como constancia, de modo que sólo quedaron proposiciones no avaladas respecto del artículo 3º. La primera, dirigida a eliminar el artículo 3º, fue negada con 74 votos en contra y seis a favor, por lo que no contó con la mayoría absoluta necesaria para ser aprobada. A continuación intervinieron varios representantes acerca de las demás proposiciones no avaladas. Terminadas estas intervenciones, la presidencia advirtió que el artículo 1º no había sido votado, por lo cual ordenó esa votación, a partir de la proposición formulada por la representante ponente Catherine Juvinao. Este artículo fue aprobado con votación nominal de 135 votos a favor y seis votos en contra.

40. Frente a las demás proposiciones no avaladas al artículo 3º, durante la sesión se acordó que un grupo de representantes prepararía un texto que reuniera las preocupaciones planteadas por algunos congresistas y lo sometieran a la plenaria. El asunto específico de discusión fue la participación de las mujeres en aquellas listas para elegir menos de cinco curules, para lo cual se llegó al acuerdo de que en esos casos la lista deberá tener al menos una mujer. Igualmente, en el caso de las listas dirigidas a elegir más de cinco curules, el mencionado grupo acordó reducir la cuota de participación de las mujeres en las listas destinadas a proveer más de cinco curules, del 50% previsto en la ponencia, al 30% dispuesto en la legislación vigente. Asimismo, consideraron necesario incorporar un párrafo que dejara claro que la entrada en vigencia de las obligaciones sobre conformación de las listas fuera solo hasta 2026 y con el fin de evitar una implementación precipitada de los mecanismos de paridad en las elecciones locales de 2023.

41. El nuevo texto del artículo 3º fue sometido a votación y resultó aprobado con 119 votos nominales por el sí y 19 votos por el no. Por ende, contó con mayoría absoluta. Acto seguido, el representante Julián Peinado Ramírez intervino con el fin de llamar nuevamente la atención acerca de la discriminación que el PLE otorgaba a las personas no binarias, quienes no quedarían cobijadas por las medidas de participación paritaria entre hombres y mujeres. Por ende, formuló una proposición de artículo nuevo, el cual fue negado con 32 votos a favor y 101 en contra. Finalmente, fue sometido a aprobación el título de la iniciativa y la intención de la plenaria de que fuese ley de la República, ambos asuntos fueron aprobados por mayoría absoluta de 130 votos a favor y uno en contra.

42. A partir de lo expuesto, la Sala constata que, en el caso del segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes, se cumplieron los requisitos de quorum y mayorías propios de los proyectos de ley estatutaria. Al respecto aclara que esta conclusión se aplica incluso respecto de la votación de la proposición que buscaba eliminar el artículo 3º del Proyecto de Ley. Esto porque el requisito de mayoría absoluta de que trata el artículo 153 se aplica para la aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias. Así, esta mayoría no se obtiene en dos escenarios: o porque la respectiva proposición fue negada por un número de votos constitutivo de mayoría absoluta, o bien cuando no alcanza ese mismo guarismo en votos favorables. En este último caso se está ante lo que en la práctica parlamentaria se denomina como el “hundimiento” de la proposición. Esta segunda alternativa fue la que operó en el caso de la proposición que pretendía eliminar el artículo 3º.

43. Ante la existencia de divergencias entre los textos aprobados, se integró la comisión accidental de conciliación. Para el caso del Senado, la plenaria en la que se discutió y votó el informe respectivo se realizó el 19 de junio de 2023. De esto da cuenta el acta número 60 publicada en la Gaceta del Congreso 1373 de 2 de octubre de 2023. Al inicio de la sesión se verificó el quorum y respondieron a lista 99 senadores, conformándose quorum decisorio. Al asumir el asunto, la presidencia dio la palabra la senadora ponente María José Pizarro Rodríguez, quien explicó a la plenaria que se había acogido en la conciliación el texto aprobado por la Cámara de Representantes. Luego de ello, se procedió a votar el informe, el cual contó con 73 votos nominales a favor y uno en contra, esto es, fue aprobado por mayoría absoluta.

44. La plenaria de la Cámara de Representantes aprobó el informe de conciliación en sesión de 19 de junio de 2023, según da cuenta el acta número 69 publicada en la Gaceta del Congreso 1493 de 24 de octubre de 2023. Iniciada la sesión, se verificó quorum decisorio con la presencia de 166 representantes. El informe fue aprobado con 150 votos nominales a favor y ninguno en contra.

45. Con base en lo anterior, la Corte encuentra que los requisitos de quorum y mayorías fueron cumplidos a cabalidad en la etapa de conciliación surtida en las plenarias del Senado y de la Cámara de Representantes.

46. Consecutividad, identidad flexible y unidad de materia. El artículo 151 de la Constitución prevé, entre otros asuntos, que ningún proyecto será ley sin que haya sido aprobado en primer debate por las comisiones permanentes y en segundo debate por las plenarias de cada una de las cámaras. Conforme a lo previsto por el artículo 160 superior, en ese segundo debate, cada cámara podrá introducir modificaciones, adiciones y supresiones al proyecto. Finalmente, el artículo 158 de la Constitución ordena que todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán admisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. A partir de estas reglas, la jurisprudencia constitucional ha previsto los principios de consecutividad, identidad flexible y unidad de materia.

47. El principio de consecutividad, también conocido como la “regla de los cuatro debates” exige que las diferentes materias que componen el articulado de un proyecto de ley hayan surtido debate y aprobación en la respectiva comisión constitucional permanente, así como

en la plenaria de la Cámara y del Senado. La Corte ha sistematizado las reglas que se derivan de este mandato, a partir de las obligaciones de las cámaras de (i) estudiar y debatir todos los temas propuestos ante ellas durante el trámite legislativo; (ii) no omitir el deber anterior mediante la indebida delegación del estudio y aprobación en otra instancia legislativa posterior; y (iii) “debatir, aprobar o improbar el articulado propuesto para primer o segundo debate, así como las proposiciones que lo modifiquen o adicionen. En general, si una irregularidad asociada a estas obligaciones ha tenido lugar, se considera que el Legislador ha incurrido en un vicio de procedimiento por elusión”.

48. El principio de identidad flexible exige, a su turno, que las adiciones, modificaciones o supresiones que se realicen en segundo debate versen sobre materias que hayan sido objeto de estudio y debate en la comisión respectiva. En otras palabras, este principio circunscribe la potestad constitucional de las plenarios a aquellos asuntos, que no simplemente textos, que hayan sido formulados y discutidos en primer debate. Sobre este particular, la jurisprudencia ha establecido que el principio de identidad flexible implica una “valoración de que las distintas modificaciones y adiciones introducidas a lo largo de las discusiones y sus correspondientes votaciones guarden conexidad con lo debatido y aprobado en la instancia anterior. Dicha conexidad no conlleva la prohibición de modificar los textos aprobados por las comisiones permanentes de cada Cámara, sino analizar si las adiciones o modificaciones se enmarcan dentro de lo previamente debatido”.

49. Por último, en cuanto al principio de unidad de materia, la jurisprudencia constitucional ha señalado que su garantía materializa la transparencia y racionalidad del trámite legislativo. Esto, a partir de un deber de coherencia entre los asuntos discutidos y la materia del proyecto de ley correspondiente. Esta exigencia constitucional, en todo caso, no puede operar como una regla inflexible, puesto que ello limitaría desproporcionadamente la competencia constitucional del Congreso para la producción legislativa. Así, el control de constitucionalidad por unidad de materia puede tener diversas fuentes, como el título de la iniciativa, su exposición de motivos y los informes de ponencia, como elementos de juicio para determinar el vínculo entre el articulado y la materia del proyecto. Este vínculo, además, puede tomar varias formas, como son la identificación del núcleo de la ley (conexidad temática), la finalidad perseguida por el Legislador con la iniciativa (conexidad teleológica), la evaluación del articulado en su conjunto y de manera integral (conexidad sistemática), las relaciones causales entre las disposiciones que integran el articulado

(conexidad causal), o la verificación de si los efectos de la disposición demandada coinciden con los esperados por la ley (conexidad consecuencial).

50. Con el fin de determinar la satisfacción de estos principios resulta necesario explicar las materias del proyecto de ley y las modificaciones surtidas en el trámite. En el anexo a esta sentencia se muestra una explicación detallada de estos asuntos, por lo que la Sala resaltará a continuación sus elementos centrales.

51. El proyecto de ley original contaba con cinco artículos que cubrían las siguientes materias: (i) la distribución paritaria entre hombres y mujeres respecto de los CMND y CND, la configuración de causal de mala conducta por el incumplimiento de dicho mandato y la previsión para que el Gobierno reglamente la materia en el plazo de seis meses (artículo 1°); (ii) la participación paritaria entre hombres y mujeres en las delegaciones a distintos eventos internacionales y la configuración de causal de mala conducta por el incumplimiento (artículo 2°); (iii) el aumento al 50% de la composición mínima de uno de los géneros en las listas de candidatos a corporaciones públicas en donde se elijan cinco o más curules (artículo 3°); (iv) la adición del artículo 80 al Decreto Ley 2241 de 1986, relativo a la fijación de una “cuota de género” en las listas para corporaciones públicas, consistente en la exigencia de paridad en el caso de aquellas donde se elijan cinco o más curules y un mínimo del 30% para las demás listas. Esto al igual que la previsión de la causal de revocatoria de la inscripción de la lista en caso de incumplimiento en dichas condiciones; y (v) la fórmula de vigencia del PLE (artículo 5°).

52. El texto original del proyecto de ley fue replicado sin modificaciones en la ponencia para primer debate y luego aprobado por la Comisión Primera del Senado. Ese mismo texto fue incluido en el informe de ponencia para segundo debate. En la plenaria del Senado fue aprobado con la única modificación consistente en aclarar, respecto del artículo 4°, que la exigencia del 30% de participación en listas de menos de cinco curules corresponde a la conformación de la cuota “para hombres y mujeres”.

53. La ponencia para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara propuso varias modificaciones al proyecto. En cuanto al artículo 1° se propuso adicionar el párrafo 3° para indicar que en los municipios en donde no existan CMND se deberá aplicar la regla de paridad frente a los cargos de otros niveles decisorios. Igualmente, propuso integrar las

reglas del artículo 4° al artículo 3°, reformativo del artículo 28 de la Ley 1475 de 2011. En consecuencia, puso a consideración de la plenaria la eliminación del artículo 4°, de modo que la fórmula de vigencia sería enumerada como nuevo artículo 4°.

54. La Comisión Primera de la Cámara aprobó el texto basándose en la nueva configuración propuesta por el informe de ponencia y del modo siguiente: (i) aprobó el artículo 1° y adicionó el párrafo 4°, que impuso la obligación al Gobierno Nacional, por medio del Ministerio de la Igualdad o quien haga sus veces, de rendir un informe bianual a las comisiones primeras constitucionales frente a la implementación de la paridad en los cargos decisorios; (ii) aprobó el artículo 2° sin modificaciones; (ii) aprobó el artículo 3° precisando algunos asuntos sobre la aplicación de la regulación interna de partidos y movimientos políticos para la comprobación de los requisitos de los integrantes de las listas, la aplicación de la regla que favorece la inclusión de mujeres cuando se trate de listas de número impar; y (iii) aprobó el artículo 4° sobre vigencia, sin modificaciones.

55. La ponencia para segundo debate ante la plenaria de la Cámara reprodujo el texto de los artículos 1°, 2° y 4° del modo en que fueron aprobados en primer debate. En cuanto al artículo 3°, en el pliego de modificaciones se reformuló nuevamente su redacción y con el fin de (i) retirar la mención a que la verificación de los requisitos de los candidatos se haría de acuerdo con la regulación interna del partido o movimiento correspondiente. Esto con el fin de mantener la redacción contenida en el actual artículo 28 de la Ley 1475 de 2011; y (ii) reformular la regla en el caso de listas impares, en el sentido de que “estas serán conformadas atendiendo una discriminación positiva a favor de la mujer”.

56. La plenaria de la Cámara aprobó el PLE e introdujo las siguientes modificaciones. De un lado, en cuanto al artículo 1°, fueron eliminados los párrafos 3° y 4°. De otro lado, respecto del artículo 3°, se optó por no reformular la redacción del artículo 28 de la Ley 1475 de 2011. En su lugar, se incluyó un inciso con la obligación de que las listas destinadas a elegir menos de cinco curules deben contar con al menos una mujer. Asimismo, se adicionó un párrafo que dispone la aplicación de la regla mencionada a partir de 2026.

57. Ante las divergencias entre los textos aprobados por las cámaras, se convocó la comisión accidental de conciliación, la cual acordó aceptar el texto aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes. Al respecto, solo se evidencia el siguiente cambio puntual y

simplemente formal en el artículo 3º: adicionar un párrafo al artículo 28 de la Ley 1475 de 2011 con las dos reglas sobre la inclusión de al menos una mujer en las listas para menos de cinco curules y la vigencia a partir de 2026. Este fue el texto remitido a la Corte para su revisión de constitucionalidad y que fue transcrito al inicio de esta providencia.

58. La Corte advierte que a lo largo del trámite legislativo se mantuvo estable la materia del PLE, esto es, como lo indica el título de la iniciativa, la previsión de medidas para garantizar la participación de las mujeres en las diferentes ramas y órganos del poder público. Esto, a partir de tres asuntos diferenciados: la inclusión paritaria de hombres y mujeres en los CMND y CND, la composición paritaria en las delegaciones a eventos internacionales y la participación paritaria en la conformación de listas para la elección de corporaciones públicas de elección popular.

59. Cada uno de estos asuntos fue debatido y aprobado tanto en comisiones como en plenarias, de manera que el principio de consecutividad está debidamente acreditado. Asimismo, las modificaciones introducidas en segundo debate, específicamente en la plenaria de la Cámara puesto que en Senado los textos no sufrieron alteraciones significativas, versaron sobre los ejes temáticos antes señalados y, además, estos también fueron replicados en el texto conciliado y aprobado por ambas cámaras. En consecuencia, el principio de identidad flexible fue satisfecho a cabalidad.

60. Por último, las modificaciones realizadas durante el trámite se circunscribieron a los ejes mencionados y, en todo caso, tuvieron el carácter de fórmulas alternativas de regulación pero siempre ancladas a la materia principal del PLE y a los asuntos que fueron discutidos a lo largo del trámite legislativo. Así, al no identificarse la inclusión de asuntos extraños a los ejes mencionados, no existe infracción alguna al principio de unidad de materia.

62. Estas condiciones fueron cumplidas en el caso del PLE. En efecto, para el caso del Senado de la República, el primer debate se surtió el 25 de octubre de 2022 y el segundo el 14 de diciembre del mismo año. A su turno, en la Cámara de Representantes el primer debate se llevó a cabo el 10 de mayo de 2023 y el segundo el 15 de junio del mismo año. Por último, la Sala Plena evidencia que la totalidad del trámite legislativo, desde la presentación del Proyecto de Ley hasta la aprobación del informe de conciliación por ambas cámaras, tuvo lugar dentro de la legislatura que inició el 20 de julio de 2022 y finalizó el 20 de junio de

2023.

63. Análisis de impacto fiscal. El artículo 7º de la Ley 819 de 2003 – Orgánica de Presupuesto, determina que, en todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que (i) ordene gasto, o (ii) otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y ser compatible con el marco fiscal de mediano plazo. En ese sentido, en la exposición de motivos y en las respectivas ponencias deberá incluirse la estimación del costo fiscal de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional para el financiamiento de dicho costo. Asimismo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe rendir concepto ante el Congreso frente a la consistencia de lo planteado por el Congreso en cuanto a dicho impacto fiscal.

64. La jurisprudencia, en ese sentido, ha considerado que el estudio de impacto fiscal se hace exigible cuando la medida (i) contenga una orden de gasto o gasto presupuestal, esto es, una previsión que involucre un compromiso fiscal inmediato, o (ii) disponga un beneficio tributario, es decir, que tenga como propósito esencial poner al sujeto o actividad destinataria en una situación preferencial o de privilegio, con fines esencialmente extrafiscales.

65. La Sala evidencia que en el caso del PLE no se evidencia ninguno de los dos supuestos normativos que hacen exigible contar con el análisis de impacto fiscal. Así, en lo relativo a los dos primeros artículos, las medidas sobre paridad en los CMND y CND, así como en la participación en eventos internacionales, son disposiciones neutras en lo que respecta a la remuneración salarial y la cantidad de servidores públicos involucrados en dichas actividades. Igualmente, en relación con el artículo 3º, la fijación de reglas sobre paridad en las listas para corporaciones públicas no involucra mayores esfuerzos fiscales o beneficios en lo que respecta a la responsabilidad fiscal para el apoyo a partidos o movimientos políticos, ni tampoco para la realización de certámenes electorales. En consecuencia, la Corte concuerda con la intervención formulada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en el sentido de que para el presente caso la exigencia orgánica analizada no resultaba predicable.

66. Consulta previa. La jurisprudencia constitucional ha identificado la existencia en el orden jurídico colombiano de un derecho fundamental a la consulta previa del que son titulares las comunidades étnicas. Este derecho se deriva de los mandatos constitucionales de

reconocimiento del carácter participativo y pluralista del Estado, el deber de las autoridades de proteger y respetar la diversidad étnica y cultural de la Nación, el principio de igualdad y la necesidad de proteger el derecho de participación de las comunidades étnicas en las decisiones que los afectan. En particular, la consulta previa se funda en previsiones específicas, contenidas en el artículo 6º del Convenio 169 de la OIT, disposición integrante del derecho internacional de los derechos humanos y que, al haber sido ratificada por el Estado colombiano, integra el bloque de constitucionalidad.

67. En lo que respecta a las medidas legislativas, la norma internacional mencionada dispone la obligación de los Estados de consultar aquellas que los afecten directamente. La Corte identifica conceptualmente a la afectación directa como “el impacto positivo o negativo que pueda tener una medida sobre las condiciones sociales, económicas, ambientales o culturales que constituyen la base de la cohesión social de una determinada comunidad étnica”. En tal sentido, las medidas legislativas respecto de las cuales se exige la consulta previa son aquellas “susceptibles de generar un impacto directo, particular y concreto sobre las comunidades tradicionales”. Por ende, de forma correlativa, aquellas medidas que se aplican de manera uniforme para la generalidad de los colombianos no están sometidas al requisito de consulta previa.

68. Con base en las condiciones expuestas, la Sala advierte que las medidas contenidas en el PLE no están sometidas al requisito de consulta previa debido a que no generan una afectación directa a las comunidades étnicas. En efecto, la paridad en los cargos decisorios del poder público y en la participación en eventos internacionales no incide en asuntos propios de la identidad de las comunidades diferenciadas. Además, su aplicación en uno y otro caso no riñe en lo absoluto con la posibilidad de que, en dichos escenarios, participen personas integrantes de las comunidades étnicas. De allí que esas medidas resulten neutras para los pueblos tradicionales.

69. Ahora bien, en relación con el artículo 3º podría pensarse que la medida que exige en la inclusión de al menos una mujer en las listas para corporaciones públicas sí afectaría directamente a las comunidades étnicas, en la medida en que los artículos 171 y 176 de la Constitución consagran circunscripciones especiales a su favor tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes, respectivamente. De allí que el mandato de paridad y la inclusión de cuando menos una mujer en las listas que elijan menos de cinco curules, incide

en la composición de las candidaturas para dichos escaños en el Congreso.

70. No obstante, la Corte también advierte que esa consecuencia no es predicable frente a las circunscripciones especiales de las comunidades étnicas. En efecto, el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011, disposición adicionada por el artículo 3º del PLE, tiene por objeto regular la inscripción de candidatos por parte de partidos y movimientos políticos con personería jurídica. Asimismo, el inciso segundo de esa previsión legal determina que dichas agrupaciones “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”. Esto quiere decir que el artículo en mención no regula la inscripción de candidatos a dichas circunscripciones especiales y, por lo tanto, tal asunto deberá regularse por aquellas disposiciones específicas y distintas a las reglas predicables para los partidos y movimientos políticos. Esta fue, además, la comprensión que de esa exclusión tuvo la Corte al momento de adelantar el control previo de constitucionalidad de la Ley 1475 de 2011. En ese orden de ideas, al no hacer parte de la ratio iuris de la disposición en comento el modo de inscripción de los candidatos a las circunscripciones especiales, no concurre la afectación directa que es presupuesto para la exigibilidad del derecho a la consulta previa.

71. Con base en lo expuesto, la Corte concluye que el Proyecto de Ley fue aprobado por el Congreso bajo el cumplimiento de los requisitos constitucionales del trámite legislativo propio de las leyes estatutarias.

#### Análisis material del proyecto de ley estatutaria

#### La participación de las mujeres en la democracia constitucional

73. La naturaleza esencial de la participación pluralista. Uno de los componentes que otorga identidad al modelo del Estado Social y Democrático de Derecho es la participación de las personas en las decisiones que las afectan. Esta conclusión se deriva tanto de la inclusión de la democracia participativa y pluralista en la definición del Estado colombiano (artículo 1º de la Constitución), como de la consagración del objetivo de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación (artículo 2º de la Constitución). Por esta razón, la jurisprudencia ha otorgado a la participación el doble carácter de elemento estructural de la Constitución y condición

definitoria del modelo del Estado, dotado de un carácter general y expansivo.

74. No obstante, esta naturaleza esencial de la participación no puede escindirse de dos principios también centrales para el Estado constitucional y que actúan de consuno con aquel: el pluralismo y la igualdad. En cuanto al primero, la definición de Estado antes mencionada refiere al principio de la democracia pluralista, lo cual supone la superación de las formas tradicionales de participación del Estado liberal basadas en una visión homogénea e idealizada del sujeto de derecho que participa en la esfera pública. En cambio, el actual modelo de Estado propugna decididamente por el reconocimiento equitativo de las diferentes perspectivas éticas y filosóficas, identidades y proyectos de vida individual y colectiva.

75. Respecto de lo segundo, la mencionada superación de la versión liberal clásica del sujeto de derecho exige, cuando menos, (i) que todas las personas puedan acceder en condiciones equitativas a las instancias participativas en las que se adopten decisiones que los afecten, siendo una de esas instancias, por antonomasia, los cargos decisorios y representativos del Estado; y (ii) que aquellas personas que, en razón de sus condiciones particulares o su pertenencia a minorías históricamente discriminadas, sufran barreras para la participación, sean promovidas mediante acciones estatales concretas y en virtud de la eficacia del derecho a la igualdad de oportunidades.

76. Los instrumentos de participación a favor de las mujeres. Bajo este marco, además de las consecuencias jurídicas propias del principio de igualdad, son múltiples las fuentes constitucionales que imponen el deber estatal de promoción de la participación de las mujeres en los diferentes escenarios de la vida social y, para lo que interesa al presente análisis, en la esfera del ejercicio del poder político y las más altas decisiones en el Estado. En efecto, el artículo 40 de la Constitución confiere a todos los ciudadanos los derechos a, entre otros asuntos, elegir y ser elegido, al igual que a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos con las excepciones allí previstas. Estos mandatos deben, a su turno, interpretarse de manera sistemática con lo previsto por el artículo 43 superior, disposición que determina que la mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades, y que aquella no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. A estas previsiones se suma lo previsto por el artículo 107 de la Constitución, según el texto modificado por el Acto Legislativo 1º de 2009, según el cual, la equidad de género es uno de los principios rectores para la organización democrática de los partidos y movimientos políticos.

77. Ahora bien, si se parte de la base de que la participación democrática es pluralista y equitativa, entonces debe tenerse en cuenta la necesidad de establecer medidas de promoción a favor de las minorías históricamente discriminadas, entre las cuales tienen un lugar central las mujeres. Aunque en apartado posterior de esta sentencia se hará un estudio específico sobre las acciones afirmativas a favor de las mujeres, preliminarmente debe hacerse hincapié en que el principio de igualdad resulta optimizado en sus dos facetas, la de carácter formal y la naturaleza material, vinculada estrechamente con la noción del enfoque de género.

78. En lo que respecta a la perspectiva formal del principio de igualdad, los hombres y las mujeres tienen derecho a acceder, en condiciones equitativas, tanto a los cargos de elección popular como a los demás cargos del Estado -en este caso aplicándose también un criterio de mérito-, puesto que ese mandato se deriva de las disposiciones constitucionales enunciadas y, a su vez, se infiere del mandato de trato igual ante la ley. En ese orden de ideas, si se parte de considerar que el acceso a dichas responsabilidades está mediada por reglas jurídicas, entonces el mandato de igualdad ante la ley exige el acceso equitativo entre hombres y mujeres.

79. La faceta material del principio de igualdad, en el caso analizado, se refleja en la necesidad de que los mecanismos de participación en el ejercicio del poder político y la administración del Estado tengan en cuenta los estereotipos sociales, prejuicios e inequidad en las cargas vinculadas a las labores de cuidado que afectan a las mujeres. En otras palabras, la protección del derecho a la participación no solo se logra a través de previsiones legales que determinen nominalmente el acceso a los cargos del Estado, sino también mediante medidas específicas que reconozcan que la efectividad de ese acceso sólo es posible si se acoge una perspectiva de género.

80. Esto quiere decir que la garantía sustantiva de los derechos de participación de las mujeres debe advertir que sus condiciones de acceso a las responsabilidades estatales, en especial a las más altas, generalmente resultan mediadas por, cuando menos, dos tipos de barreras. La primera, fundada en el estereotipo acerca de que los hombres están mejor calificados para ejercer cargos de dirección que las mujeres y en virtud de una supuesta diferencia -carente de cualquier sustento- en las capacidades de liderazgo entre hombres y mujeres. La segunda, vinculada a que las labores de cuidado, esto es, la atención de niños,

enfermos o adultos mayores, aún es asignada casi exclusivamente a las mujeres, inequidad que implica la urgente necesidad de que los mecanismos de ingreso y permanencia en dichas responsabilidades estatales reconozcan esas circunstancias y con el objeto de garantizar dicha participación efectiva.

81. El legislador estatutario ha previsto dos tipos de medidas sobre la equidad en la participación de las mujeres que, de manera general, se insertan en la faceta formal del principio de igualdad. La primera está contenida en la Ley 581 de 2000, tradicionalmente conocida como Ley de Cuotas. Esta disposición prevé varias medidas dirigidas a garantizar la adecuada y efectiva participación de las mujeres en los niveles decisiones de las diferentes ramas y órganos del poder público, entre ellas (i) la fijación de la cuota mínima de participación de las mujeres del 30% en los CMND y de CND, con las excepciones previstas en dicha normatividad; (ii) la obligación de inclusión de cuando menos una mujer en las ternas para los cargos así provistos, así como la paridad en las listas confeccionadas también para la provisión de cargos; y (iii) la paridad en la participación en los procesos de selección para el ingreso y ascenso en la carrera administrativa y en los sistemas especiales de carrera.

82. La segunda es la estipulación prevista en el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011, disposición que obliga a que las listas que conformen partidos y movimientos políticos para la provisión de más de cinco curules en corporaciones públicas cuenten con, cuando menos, el 30% de candidatas.

83. Como se observa, estas medidas fijan cuotas nominales obligatorias de participación, las cuales operan como instrumentos para la promoción del acceso de las mujeres a las responsabilidades del Estado. Aunque, como se ha indicado, tales medidas se insertan en el ámbito formal del derecho a la igualdad, existe consenso acerca de su utilidad para reducir las brechas de género en la esfera pública. Así por ejemplo, la jurisprudencia constitucional ha considerado que, de manera general, las medidas de cuota son desarrollos válidos del derecho a la igualdad de las mujeres, en tanto permiten remover las barreras existentes para su participación en condiciones equitativas y, a su vez, optimizan el valor constitucional del pluralismo. Esa perspectiva, entonces, se funda en reconocer que la inclusión de las mujeres en las instancias decisorias y representativas no solo encuentra justificación en la vigencia del principio de igualdad, sino que, en sí misma, enriquece el debate público y democrático.

84. Asimismo, desde la doctrina comparada reciente se ha considerado que las medidas de cuota no solo logran una mayor participación de las mujeres desde la mencionada perspectiva nominal, sino que también (i) intensifican los procesos de inclusión de las demandas sociales de las mujeres en la agenda pública y en los niveles decisorios del Estado; y (ii) sirven de vehículo para crear nuevos mecanismos de inclusión de las mujeres en diferentes ámbitos y reforzar los existentes.

85. En conclusión, la participación de las mujeres en la esfera pública, en particular en los niveles decisorios del Estado, es una consecuencia necesaria de la satisfacción del derecho a la igualdad y el perfeccionamiento del valor constitucional del pluralismo. Así, el logro de una participación equitativa entre los géneros, que responda a la composición demográfica de la sociedad y la necesidad de garantizar la remoción de barreras en contra de las minorías históricamente discriminadas, es un objetivo central y permanente del Estado. Uno de los instrumentos, aunque por supuesto no el único, para lograr ese objetivo es la previsión de disposiciones que establezcan cuotas mínimas de participación. Con todo, estos mecanismos deben ser necesariamente complementados por otros que adicionen la faceta material del derecho a la igualdad mediante la adopción de un enfoque de género.

Normas del derecho internacional de los derechos humanos que prevén la paridad de género en el ejercicio del poder político

86. Además de las previsiones constitucionales antes explicadas, existe un robusto grupo de disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos, que establecen reglas específicas sobre la obligación de los Estados de promover y garantizar la equidad de género en los cargos de representación política y, en particular, de la dirección del Estado. Estas disposiciones, al estar contenidas en instrumentos internacionales ratificados por Colombia, hacen parte del bloque de constitucionalidad y, en consecuencia, integran el parámetro de control judicial de las disposiciones del PLE.

87. Provisiones generales. El artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) establece que todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna distinción de, entre otros criterios, su sexo, de los derechos y oportunidades a (i) participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; (ii) votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y

por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y (iii) acceder, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas en su país.

88. Una disposición de similares características está contenida en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). Con todo, debe destacarse que esta disposición señala la posibilidad de que la ley reglamente el ejercicio de los mencionados derechos y oportunidades exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental o por condena por juez competente en proceso penal. Nótese que se excluye la posibilidad de distinguir en el ejercicio de los derechos políticos en razón del sexo, lo cual otorga carácter inalienable a la participación equitativa de las mujeres en los cargos de elección y de dirección de los asuntos públicos.

89. Provisiones específicas. En lo que respecta a disposiciones específicas sobre los derechos humanos de las mujeres, el artículo 7º de la CEDAW define la obligación de los Estados de adoptar las medidas apropiadas para garantizar a las mujeres, “en igualdad de condiciones con los hombres” el derecho a (i) votar en todas las elecciones y referendos públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas; (ii) 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; y (iii) participar en organizaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país. A su turno y de manera similar, el artículo 8º de la CEDAW determina la obligación de los Estados de garantizar a las mujeres, en igualdad de condiciones con el hombre y sin discriminación alguna, la oportunidad de representar a su gobierno en el plano internacional y de participar en la labor de las organizaciones internacionales.

90. Las normas del artículo 4º de la CEDAW resultan particularmente importantes para el control de constitucionalidad del PLE. En efecto, de acuerdo con esta disposición “la adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación de la forma definida en esta Convención, de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato”.

91. Como se observa, medidas diferenciadas de promoción de los derechos de las mujeres, entre ellas las de cuota, resultan de suyo compatibles con el principio de igualdad y el correlativo mandato de no discriminación en contra de las mujeres. No obstante, debe analizarse el tema vinculado a la temporalidad de dichas medidas de acción afirmativa, asunto que será asumido en acápite separado de esta decisión.

92. Igualmente, el artículo 4° de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra Mujer o Convención de Belem do Pará establece que toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce y ejercicio y protección de todos los derechos humanos y las libertades consagradas por los instrumentos regionales o internacionales sobre derechos humanos. Entre estos derechos se encuentra el de “tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones”. Esta disposición debe leerse en consonancia con la cláusula general contenida en el artículo 6° de la Convención ibidem, según el cual, el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye, entre otros (i) el derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación, así como (ii) el derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad y subordinación.

93. La Corte resalta que el contenido y alcance de estas obligaciones resulta ilustrado, desde el punto de vista de otros criterios hermenéuticos internacionales, por la Recomendación general No. 23 – Vida política y pública del Comité para la Eliminación de la Discriminación con la Mujer, órgano creado por la CEDAW. Este documento pone de presente que, en virtud de lo ordenado por el artículo 7° de la CEDAW, concurre un deber concreto de asegurar la participación de las mujeres, en igualdad con los hombres en la vida política y pública, comprendida como un concepto amplio. “Se refiere al ejercicio del poder político, en particular el ejercicio de los poderes legislativo, judicial, ejecutivo y administrativo. El término abarca todos los aspectos de la administración pública y la formulación y ejecución de la política a los niveles internacional, nacional, regional y local”.

94. La recomendación en comento insiste, como lo ha expuesto la Corte en fundamentos jurídicos anteriores, en que la participación de las mujeres en la vida pública ha estado mediada por barreras fundadas tanto en prácticas culturales y sociales que han confinado a las mujeres al ámbito privado, así como en la inequitativa concurrencia de hombres y

mujeres en la crianza y cuidado de los hijos. Sobre tales estereotipos, el Comité de la CEDAW enfatiza en que su creación social “hasta en los medios de información, limita la vida política de la mujer a cuestiones como el medio ambiente, la infancia y la salud y la excluye de responsabilidades en materia de finanzas, control presupuestario y solución de conflictos”. Superar las barreras analizadas, a juicio del Comité, implica la adopción de las “estrategias efectivas de carácter temporal”, entre las que se encuentra la fijación de metas en cifras y cupos en los cargos ejercidos por mujeres. Estas medidas, que se fundan en la necesidad de estimular la participación de las mujeres ante “siglos de dominación masculina en la vida pública”, deben en todo caso fundarse en el cumplimiento de “los principios constitucionales que garantizan la igualdad de todos los ciudadanos”.

95. Por último, en lo que refiere a las obligaciones concretas de los Estados para dar cumplimiento a los artículo 7º y 8º de la CEDAW, la recomendación insiste en que (i) los Estados “tienen la responsabilidad, dentro del límite de sus posibilidades, de nombrar a mujeres en cargos ejecutivos superiores”; (ii) los partidos políticos “por su parte, también tienen la responsabilidad de garantizar que sean incluidas en las listas partidistas y se propongan candidatas a elecciones en distritos en donde tengan posibilidades de ser elegidas”; y (iii) los gobiernos están llamados a garantizar la presencia de las mujeres en las diferentes instancias internacionales, lo que implica su inclusión 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”. Esto sobre la base que “el fenómeno actual de la mundialización hace que la inclusión de la mujer y su participación en las organizaciones internacionales, en igualdad de condiciones con el hombre, sea cada vez más importante”.

Las medidas afirmativas y su aplicación para el caso de las mujeres en el ordenamiento colombiano

97. Regulación constitucional del principio de igualdad. El principio de igualdad está previsto por el artículo 13 de la Constitución Política. El inciso primero ibidem dispone que todas las personas “recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades”. Asimismo, prohíbe la discriminación “por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica”. Los incisos segundo y tercero ibidem instituyen que el Estado deberá (i) promover las

condiciones para que “la igualdad sea real y efectiva” y (ii) proteger de manera especial a las “personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta”.

98. Carácter relacional y contenido del principio de igualdad. La igualdad es un concepto de “carácter relacional”, por lo que “presupone una comparación entre personas, grupos de personas” o supuestos, a partir de un determinado criterio de comparación. Las situaciones de igualdad o de desigualdad entre las personas o los supuestos “no son nunca absolutas sino siempre parciales, esto es, desigualdades o igualdades desde cierto punto de vista”. En este sentido, del principio de igualdad se derivan los siguientes cuatro mandatos: (i) un mandato de trato idéntico a destinatarios que “se encuentren en circunstancias idénticas”; (ii) un mandato de trato diferente a destinatarios “cuyas situaciones no comparten ningún elemento en común”; (iii) un mandato de trato semejante a destinatarios “cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, pero las similitudes sean más relevantes a pesar de las diferencias”, y (iv) un mandato de trato diferenciado a destinatarios que “se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso las diferencias sean más relevantes que las similitudes”. Conforme a lo anterior, “un trato disímil entre personas no necesariamente es contradictorio a la Constitución. Ello dependerá de que este sea razonable y proporcional, esto es, de que no suponga ‘una afectación intensa e insoportable de un derecho, garantía o posición jurídica reconocida por la Constitución’”. Las diferencias de trato o los tratos paritarios prima facie contrarios al artículo 13 de la Constitución deben analizarse a partir de un juicio integrado de igualdad.

99. Dimensiones del principio de igualdad. La Corte Constitucional ha sostenido que este principio tiene dos dimensiones: una formal y otra material. La dimensión formal (inc. 1 del art. 13 de la CP) implica que el Estado debe dar “un trato igual ‘ante la ley’ y ‘en la ley’” a todos los individuos. Esto supone que la ley debe aplicar “de forma universal, para todos los destinatarios de la clase cobijada por la norma, en presencia del respectivo supuesto de hecho”. La dimensión material (incs. 2 y 3 del art. 13 de la CP) implica un deber para el Estado de garantizar que la igualdad sea real y efectiva. Conforme a esta dimensión, el Estado debe adoptar acciones o medidas afirmativas “destinadas a beneficiar a grupos discriminados o marginados de manera sistemática o histórica, a través de prestaciones concretas o cambios en el diseño institucional”. En ese sentido, la igualdad sustancial “alude

al compromiso de remover los obstáculos que en el plano económico y social configuran efectivas desigualdades de hecho que se oponen al disfrute efectivo del derecho”.

100. Acciones o medidas afirmativas. La Corte ha señalado que tales acciones son medidas o políticas “dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan, bien de lograr que los miembros de un grupo subrepresentado, usualmente un grupo que ha sido discriminado, tengan una mayor representación”. Estas acciones están autorizadas, de manera expresa, por la Constitución Política. En esa medida, las autoridades pueden apelar a los criterios sospechosos proscritos por el inciso primero del artículo 13 de la Constitución, para “aminorar el efecto nocivo de las prácticas sociales que han ubicado a esas mismas personas o grupos en posiciones desfavorables” y les “impiden acceder a la igualdad sustancial”. En particular, porque los referidos criterios “muestran mayor propensión al mantenimiento de las situaciones que se busca eliminar”.

101. De conformidad con la jurisprudencia constitucional, la validez de las medidas afirmativas depende de (i) la existencia de circunstancias discriminatorias, en tanto que “[n]o basta, por ejemplo, la sola condición femenina para predicar la constitucionalidad de supuestas medidas positivas en favor de las mujeres”; (ii) la razonabilidad y proporcionalidad de la diferencia de trato, y (iii) la temporalidad de la acción. Esto porque, una vez alcanzada la “igualdad real y efectiva”, la medida pierde su razón de ser. En ese sentido, como se indicó en precedencia, el artículo 4.1 de la CEDAW prevé la temporalidad de las medidas que adopten los Estados para “asegurar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer”. Al respecto, dispone que dichas medidas “cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato”.

102. Prohibición de discriminación. Esta prohibición “es un componente esencial del derecho fundamental a la igualdad y un principio internacional de ius cogens”. Según esta prohibición, el Estado y los particulares no pueden “aplicar un trato discriminatorio a partir de criterios sospechosos”, como el sexo o la identidad de género. Para la Corte, estos criterios dan cuenta de “una advertencia acerca de frecuentes e históricas causas generadoras de desigualdad” y son “potencialmente discriminatorios”. Por esto, en principio “están constitucionalmente prohibidos”. Los actos discriminatorios proscritos son aquellos tratos diferentes o paritarios injustificados que tienen “por objeto o por resultado anular o

menoscabar de forma desproporcionada el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos fundamentales en condiciones de igualdad”. En concreto, el artículo 1.1. de la CEDAW define la discriminación en contra de la mujer como “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”.

103. Reconocimiento de la discriminación histórica de la mujer. La jurisprudencia constitucional da cuenta de la discriminación histórica de la que han sido víctimas las mujeres en distintos ámbitos como el laboral, el económico y en el acceso a cargos públicos. Esto, con la finalidad de “poner de manifiesto la invisibilización de las mujeres en diversos sectores de la sociedad, evidenciar la discriminación producto de la asignación de roles a las mujeres, [...] desmontar la imagen devaluada que ha sido erróneamente construida en torno a ellas”, así como “remover las barreras sociales, culturales y económicas que les impiden el ejercicio y disfrute de sus derechos”. En efecto, la Corte ha sido consciente de que las mujeres han reivindicado sus derechos, con la finalidad de acceder a espacios reales de participación en actividades de las que han sido históricamente excluidas y relegadas. Esto, en el marco de un contexto patriarcal en el que los hombres han asumido “el poder decisorio en el terreno en el que se definen los asuntos privados y públicos que les conciernen” a ellas.

104. La Sala Plena ha constatado que las mujeres han sido víctimas de discriminación con fundamento en distintos factores y prácticas que responden “al andamiaje cultural que ha exigido de [ellas] el cumplimiento de un rol en la sociedad en línea con estereotipos de género negativos”. Por ejemplo, aquellos según los cuales “su lugar es el hogar, el rol exclusivamente reproductivo y no los espacios públicos o políticos”. Si bien estos estereotipos y roles que discriminan a las mujeres han disminuido, entidades nacionales e internacionales han constatado que continúan vigentes. Por ejemplo, en 2020, “38,5% de la población esta[ba] de acuerdo o muy de acuerdo con que ‘el deber de un hombre e[ra] ganar dinero, y el de una mujer e[ra] cuidar el hogar y la familia’”. A su vez, en 2021, el 29,4%, el 66,7% y el 38% de la población estaba de acuerdo o muy de acuerdo con las siguientes afirmaciones, respectivamente: “[l]a meta principal de una mujer es casarse y tener hijos/as”, “[l]as mujeres son mejores para el trabajo doméstico que los hombres”, y “[l]a cabeza del hogar debe ser el hombre”.

105. En ese contexto, la Corte ha identificado, como situaciones de discriminación en contra de la mujer, la segregación laboral “por el ejercicio de la función reproductiva”, así como “el desconocimiento del valor y la falta de remuneración por las labores domésticas y su aporte económico al hogar”. Según la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo 2020-2021 del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), entre septiembre de 2020 y agosto de 2021, “el 53,3% de los hombres participaron en actividades de trabajo remunerado, mientras que este porcentaje fue de 29,9% para las mujeres”. En relación con las actividades de trabajo no remunerado, “la participación de las mujeres fue mayor que la de los hombres: 90,3% de las mujeres realizó actividades de trabajo no remunerado, frente al 63,0% de hombres”. Además, la entidad constató que “las mujeres dedican más tiempo, en promedio, a actividades de trabajo no remunerado que los hombres en todas las regiones”. En promedio, las mujeres dedican 7:44 horas a este tipo de labores y 7:37 a trabajos remunerados. En contraste, los hombres dedican 3:06 horas a las actividades de trabajo no remunerado y 8:57 horas a actividades remuneradas. Esta participación aumentó en comparación con la encuesta 2016-2017.

107. A su vez, la Corte ha reconocido que las mujeres se enfrentan a techos de cristal en los escenarios laborales. Esto les impide “participar de altos cargos en el escenario del trabajo”. En un estudio publicado por el Banco de la República, sus autoras reconocieron que la participación de la mujer en el sector público mejoró con posterioridad a la expedición de la Ley 581 de 2000. Sin embargo, aseguraron que “el ‘techo de cristal’ sigue existiendo, ya que las mujeres suelen ser nombradas en los ministerios que generalmente coinciden con los estereotipos de género [...]”. En particular, en el ámbito judicial, la Corte ha constatado que “la presencia de mujeres disminuye a medida que se asciende en la jerarquía judicial”. De conformidad con los datos suministrados por el Consejo Superior de la Judicatura, la Sala Plena identificó que existían 1342 juezas municipales, 1100 juezas de circuito y 286 magistradas de tribunal o consejo seccional, pero “la proporción de hombres [era] mayor” en cada una de esas categorías. Si bien “a nivel municipal, la participación de las mujeres [era] casi paritaria”, “han sido y continúan siendo minoría en las altas cortes”. En efecto, para diciembre de 2023, de los 93 magistrados de altas cortes, 66 eran hombres y solo 27 mujeres. Además, entre 1991 y 2021, las mujeres representaban el 15.1% y el 24.2% de magistrados elegidos en la Corte Suprema de Justicia y en el Consejo de Estado, respectivamente. Este porcentaje correspondía al 28% en la Comisión Nacional de Disciplina Judicial.

108. En ese mismo ámbito, la Corte Constitucional ha identificado que “la presencia de mujeres en las listas y ternas para acceder a la magistratura” en las altas cortes “no ha resultado en su elección”. Entre otras razones, porque “las listas y ternas están principalmente compuestas por hombres”. De conformidad con la información recopilada por la Sala Plena, entre 1994 y 2020, las mujeres que integraron las listas enviadas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura correspondían al 28.9% para la Corte Suprema de Justicia y al 29.8% para el Consejo de Estado. De las cuatro ternas que conformó la Sala Administrativa para elegir a cuatro de los magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, seis eran hombres y seis eran mujeres. En las ternas que elaboró el presidente de la República, “de nueve personas que hacían parte de las tres ternas, seis eran hombres y tres mujeres”.

109. En la sentencia C-134 de 2023, la Corte Constitucional advirtió una segregación de género vertical en el poder judicial que afecta a las mujeres y crea techos de cristal. Para promover la mayor representatividad de las mujeres en las altas cortes y, en esa medida, la igualdad sustantiva, la Corte incorporó la equidad de género como criterio de selección para elegir a los magistrados del Consejo de Estado, de la Corte Suprema de Justicia y de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, al analizar el artículo 20 del Proyecto de Ley Estatutaria “[p]or medio de la cual se modifica la [L]ey 270 de 1996 – Estatutaria de la Administración de Justicia”. La Sala Plena explicó que la aplicación del principio de equidad implica garantizar la participación equilibrada entre hombres y mujeres en el acceso a dichas corporaciones. La intensidad de la aplicación de tal principio dependerá de la etapa del proceso de elección. En la primera fase, que corresponde a la elaboración de las ternas o de las listas para dichas cortes, estas deben “ser paritarias en cuanto a la representación entre hombres y mujeres”. En la segunda etapa, que concierne a la elección y designación de los funcionarios, “la equidad de género se aplicará de manera gradual y paulatina hasta lograr la paridad entre hombres y mujeres”.

110. Garantía de igualdad entre mujeres y hombres en todas las relaciones sociales. La Constitución Política garantiza la igualdad entre mujeres y hombres. A su vez, confiere una protección especial a las mujeres, de manera que su derecho a la igualdad “se aplica de manera transversal en todos los aspectos de las relaciones sociales que a ellas les atañen”. El artículo 13 de la Constitución prevé el principio de no discriminación y, de manera enunciativa, menciona el sexo como un criterio prohibido de discriminación. Este principio

“implica también una advertencia acerca de frecuentes e históricas causas generadores de desigualdad”. Por su parte, el artículo 43 *ibidem* prescribe, entre otras, que (i) “[l]a mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades”, (ii) la mujer “no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación” y (iii) el “Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia”. Además, el artículo 40 *ibidem* instituye que “[l]as autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública”. A su vez, como se enunció en apartado anterior de esta sentencia, este principio está previsto por instrumentos internacionales que forman parte del bloque de constitucionalidad.

111. Obligación del Estado de adoptar medidas afirmativas a favor de las mujeres. La Constitución Política y las normas de derecho internacional que integran el bloque de constitucionalidad imponen al Estado la obligación de garantizar la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres. De conformidad con los incisos 1º y 2º del artículo 13 de la Constitución, así como el artículo 4.1 de la CEDAW, el Estado debe adoptar medidas afirmativas para reducir o eliminar los escenarios de discriminación que afecten el ejercicio de los derechos y las libertades fundamentales de las mujeres. Para la Corte, “el principio de igualdad entre hombres y mujeres no exige a las autoridades públicas adoptar una posición de neutralidad frente al género”. Por el contrario, demanda garantizar la igualdad de oportunidades “y que disponga de un entorno que le permita conseguir la igualdad de resultados”. De comprobarse la existencia de barreras para el ejercicio de derechos o libertades fundamentales de la mujer, el Estado debe adoptar medidas que permitan equilibrar las desigualdades respecto de los hombres. Lo anterior, sin caer en “medidas paternalistas que aparentan proteger a las mujeres, pero en realidad las infravaloran y ponen en circunstancias de desventaja en diferentes ámbitos de la vida [...]”.

112. Por su parte, de una manera más amplia, el artículo 5º de la CEDAW prevé que los Estados parte deben adoptar las medidas que consideren apropiadas para (i) “[m]odificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres”; así como (ii) “[g]arantizar que la educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social y el reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a la educación

y al desarrollo de sus hijos, en la inteligencia de que el interés de los hijos constituirá la consideración primordial en todos los casos”. En línea con estas obligaciones, el Comité de la CEDAW ha precisado que “[n]o es suficiente garantizar a la mujer un trato idéntico al del hombre”. A su juicio, deberán existir tratamientos diferenciales en determinadas circunstancias, “para equilibrar” las diferencias entre hombres y mujeres. La “igualdad sustantiva también exige una estrategia eficaz encaminada a corregir la representación insuficiente de la mujer y una redistribución de los recursos y el poder entre el hombre y la mujer”.

113. Medidas afirmativas para promover el acceso a cargos públicos de la mujer. El Congreso de la República ha adoptado medidas afirmativas a favor de las mujeres en distintos ámbitos y, en particular, en el acceso a las ramas y órganos del poder público. Por su relevancia para el caso concreto, la Sala resalta las sentencias C-371 de 2000 y C-490 de 2011:

114. Sentencia C-371 de 2000. La Corte examinó la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria, “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”. La Corte concluyó que la cuota mínima del 30% para garantizar la participación de las mujeres en los cargos de máximo nivel decisorio y de otros niveles decisorios era razonable y proporcionada. Esto, con fundamento en los argumentos que se sintetizan a continuación:

#### Razonabilidad y proporcionalidad de la medida

1. 1. Finalidad de la medida. La cuota buscaba (i) “aumentar, en un tiempo corto, la participación de la mujer en los cargos directivos y de decisión del Estado, de manera que poco a poco” llegara “a una representación equitativa”, y (ii) “corregir el sistema mismo de selección, que contin[uaba] parcializado en detrimento de la población femenina”.

2. 2. Constitucionalidad de la finalidad. Esta tenía sustento en los artículos 1, 2, 13, 40 y 43 de la Constitución.

3. 3. Eficacia de la medida. La medida era eficaz porque (i) aumentaba, de manera significativa, la participación de las mujeres en los empleos referidos; (ii) no impedía un porcentaje mayor de participación de las mujeres, en tanto regulaba un mínimo, y (iii)

contrarrestaba la invisibilización de la mujer, entre otras.

4. 4. Necesidad de la medida. La medida era necesaria porque no existían otras tan eficaces.

5. 5. Proporcionalidad de la medida. Para la Corte el trato diferencial que generaba la cuota no sacrificaba derechos y principios que tuvieran mayor peso que los que pretendía satisfacer. En efecto, (i) no causaba un perjuicio injustificado a los hombres; (ii) no implicaba la discriminación de las mujeres, sino que pretendía “corregir las prácticas sociales que generan las condiciones de inequidad, y no una medida de paternalismo estatal”; (iii) limitaba, de manera razonable, el ámbito de la potestad de libre nombramiento y remoción; y (iv) no anteponía “el sexo al buen servicio”, porque las mujeres elegidas, al igual que los hombres, debían satisfacer los requisitos y méritos para desempeñar los cargos.

115. Habida cuenta de la naturaleza de la medida, la Corte señaló que el Legislador no debía referirse de manera expresa a su temporalidad, porque estaba implícita. Lo anterior, en tanto que, “[u]na vez alcanzada la participación equitativa en los niveles decisorios del Estado una cuota mínima del 30% pierde su vigencia”. De hecho, el Legislador no podía anticipar cuándo se alcanzaría la equidad, “y mal haría señalando una fecha sin estar seguro de que los propósitos por él trazados pueden cumplirse dentro de un tiempo determinado”. Pese a las consideraciones anteriores, la Corte condicionó la constitucionalidad de la medida en dos sentidos. Primero, indicó que la regla aplicaría, de manera paulatina, respecto de los cargos vacantes. En todo caso, advirtió que esto no podía “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”. Segundo, precisó que cuando concurrieran varias personas o entidades en la designación de los cargos, debería procurarse “que las mujeres [tuvieran] una adecuada representación conforme a la regla de selección allí prevista, sin que ésta [fuera] inexorable”. Además, declaró inconstitucional la expresión “A partir del primero (1º) de septiembre de 1999”.

116. Asimismo, la Corte avaló que el Legislador excluyera de la aplicación de la cuota mínima los cargos de carrera y de elección popular. En cuanto a los funcionarios nombrados por el sistema de listas o ternas, indicó, de un lado, que la exigencia de incluir mujeres en estas era razonable y proporcionada. Sin embargo, respecto de las ternas, precisó que no podía “entenderse que el cumplimiento del requisito e[ra] inexorable, cuando en la conformación

de aquéllas concurr[ieran] distintas personas o entidades”. De otro lado, concluyó que la obligación de elegir a mujeres hasta lograr el porcentaje mínimo de representación del 30% no era necesaria ni proporcionada. Esto, porque (i) implicaba una carga excesiva para algunos candidatos, por el simple hecho de ser hombres, y (ii) restringía “de manera desproporcionada la facultad de libre nombramiento y remoción”. En esa medida, declaró inconstitucional la expresión analizada, pero exhortó “a las autoridades nominadoras para que garanticen una participación de la mujer en condiciones equitativas”.

117. Por lo demás, la Corte declaró inconstitucional la cuota mínima del 30% de la participación de las mujeres en comités y órganos directivos de partidos y movimientos, así como en las listas de candidatos. Si bien la participación de la mujer en todos los ámbitos era deseable, la medida implicaba una injerencia del Estado en la organización interna de los partidos políticos, la cual estaba proscrita por la Constitución Política.

118. Sentencia C-490 de 2011. La Corte examinó la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria, “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”. En esta oportunidad, la Corte declaró la constitucionalidad de la cuota mínima del 30% de representación de las mujeres en las listas para corporaciones de elección popular cuando se elegirían cinco o más curules o se someterían a consulta. Primero, indicó que la medida era compatible con el artículo 13 constitucional, porque desarrollaba una medida afirmativa a favor de un grupo históricamente discriminado. La Corte explicó que las mujeres enfrentaban barreras que afectaban “su posibilidad de participar en política en igualdad de condiciones”. Segundo, adujo que era conforme con los artículos 40 y 43 de la Constitución, en tanto que contribuía “a incrementar los niveles de participación de la mujer en los niveles decisorios de la administración, a la vez que propend[ía] por la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, en el ámbito específico de la participación política”. Tercero, explicó que desarrollaba el artículo 107 superior, por cuanto permitía que los partidos y movimientos políticos “avanzar en el proceso hacia una mejor satisfacción del principio de equidad de género, y a profundizar en una mayor efectividad del principio democrático en su organización y desempeño”.

119. Para la Corte, la medida limitó, de manera justificada, la autonomía de los partidos y movimientos políticos. Esto, por las razones que se sintetizan a continuación:

## Razonabilidad y proporcionalidad de la medida

1. 1. Finalidad de la medida. La medida promovía la igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres en la participación política; así como “el cumplimiento de postulados medulares de la organización de los partidos y movimientos políticos, tales como el principio democrático y la equidad de género”.

2. 2. Eficacia de la medida. La medida era conducente porque buscaba “incrementar los niveles de participación de las mujeres en la política, a fin de hacerla más igualitaria”.

120. Ahora bien, la Corte debe resaltar que las reglas fijadas en las sentencias C-371 de 2000 y C-490 de 2011, aunque son pertinentes para el estudio sobre la constitucionalidad del PLE, en todo caso deben analizarse de cara a los recientes desarrollos de la jurisprudencia constitucional en materia de equidad de género y paridad en el acceso a los cargos del Estado. Ello conforme los argumentos planteados a lo largo de esta sentencia. En ese sentido, la Sala encuentra que el parámetro de estos fallos, y en particular la sentencia C-371 de 2000, se circunscribió al ámbito exclusivo de la validez de las medidas de acción afirmativa, pero dejó de tener en cuenta aspectos que resultan ahora esenciales para estudiar el asunto de la referencia, en particular la naturaleza constitucional del mandato de paridad, la obligatoriedad de analizar el acceso a las altas responsabilidades estatales desde una perspectiva de género y la correlativa existencia de una obligación estatal de garantizar esa paridad y desde el reconocimiento de (i) la participación efectiva de las mujeres; (ii) la equivalencia de aptitud profesional respecto de los hombres; y (iii) la pervivencia de barreras para el acceso de las mujeres a los cargos directivos del Estado, lo que implica la necesaria implementación de medidas, incluso diferentes a las de acción afirmativa, que permitan superar tales obstáculos.

Analizadas las medidas de cuota en el caso colombiano y su compatibilidad general con la Constitución, la Sala hará referencia a un balance sobre sus efectos en el siguiente apartado.

### El balance sobre la eficacia de las medidas de cuotas

121. Datos generales sobre el mercado laboral. A pesar de los esfuerzos por alcanzar la igualdad formal entre géneros en Colombia, la igualdad sustantiva aún es una aspiración lejana, como evidencian los datos que la Sala expone a continuación. Estas estadísticas

revelan una disparidad persistente en la representación de hombres y mujeres en roles de liderazgo y toma de decisiones, subrayando la urgencia de implementar medidas concretas para lograr una distribución equitativa de responsabilidades entre ambos sexos. Este análisis está en línea con el objetivo general del PLE, esto es, fomentar una igualdad efectiva entre géneros. Para ello se podrán de presente algunos datos que ilustran la brecha de género en posiciones de liderazgo, así como las barreras estructurales que obstaculizan el pleno acceso de las mujeres a estos roles de responsabilidad.

122. En el ámbito laboral, se evidencia una brecha salarial significativa entre hombres y mujeres, tanto en el sector informal como en el formal. En el sector informal, los hombres ganan un 24% más que las mujeres, lo que refleja una clara desigualdad salarial y de oportunidades económicas. Por otro lado, en el sector formal, aunque las mujeres ganan un 5% más que los hombres, esta aparente ventaja no refleja la realidad completa. El análisis más profundo revela que, a pesar de tener un mayor número de años de educación y más títulos universitarios, las mujeres aún enfrentan obstáculos para igualar o superar los ingresos de los hombres.

123. Adicionalmente, se observa que las mujeres están notablemente concentradas en ocupaciones mal remuneradas y con predominio femenino. Por ejemplo, el 54% de las mujeres se encuentran en actividades de servicios no calificados, administrativos y de ventas, en comparación con solo el 30% de los hombres. Esta disparidad sugiere una segregación ocupacional de género, donde las mujeres son desproporcionadamente representadas en roles menos valorados y remunerados en la economía.

124. En el caso de las actividades formales, aunque una tercera parte de las mujeres ocupan puestos de alta cualificación, en ocupaciones profesionales, administrativas o de gestión que requieren un alto nivel de educación, capacitación y habilidades especializadas, esta proporción aún es menor en comparación con los hombres, donde el 28% de las mujeres versus el 33% de los hombres tienen este tipo de ocupaciones. Esta diferencia subraya las barreras persistentes que enfrentan las mujeres para acceder a roles de liderazgo y alta cualificación en el ámbito laboral.

125. En el sector informal, las mujeres tienden a concentrarse en ocupaciones de servicios, tanto calificados como no calificados, representando el 63% de su distribución. Por otro lado,

los hombres muestran una mayor diversidad en sus ocupaciones, dividiéndose entre ocupaciones manuales (48%) y servicios no calificados (24%). Esta discrepancia refleja nuevamente la segregación ocupacional de género, donde las mujeres son más propensas a ocupar roles de servicios menos remunerados en comparación con los hombres.

126. Acceso a la educación. En materia educativa, las mujeres tienen una mayor cantidad de años de educación que los hombres, con una diferencia estadísticamente significativa en el sector formal, donde las mujeres tienen en promedio 1,2 años más de educación que los hombres. Según el Observatorio Laboral para la Educación, entre 2001 y 2021, se graduaron en Colombia de pregrado 2.312.838 hombres y 2.854.035 mujeres; y de posgrado 613.342 hombres y 788.899 mujeres.

127. En concordancia con lo anterior, se destaca que hay una proporción considerablemente mayor de mujeres que han asistido a la universidad en comparación con los hombres. Esto se refleja en el hecho de que el 14% de las mujeres tienen educación universitaria, mientras que solo el 10% de los hombres acceden a ese nivel educativo. Esta disparidad se hace aún más evidente cuando se observa el desglose por sector: en el sector formal, el 22% de las mujeres ha asistido a la universidad, en comparación con solo el 14% de los hombres en el mismo sector. Estos datos sugieren que las mujeres están invirtiendo en su educación a un ritmo más alto que los hombres, lo que podría deberse a varios factores, como el deseo de mejorar sus perspectivas laborales, la búsqueda de independencia económica o la necesidad de adquirir habilidades específicas para acceder a ciertos trabajos.

129. En lo que respecta a las labores de cuidado y el ejercicio de labores en razón de las imposiciones por los roles de género, las estadísticas señalan que durante el periodo comprendido entre 2020 y 2021, a nivel nacional se constató que el 63,0% de los hombres y el 90,3% de las mujeres de 10 años o más participaron en actividades de trabajo no remunerado. Este importante desequilibrio en la carga de trabajo doméstico y de cuidado refleja una inequidad de género arraigada, en la que las mujeres asumen una carga desproporcionada de responsabilidades no remuneradas. Además, se reitera que las mujeres dedicaron en promedio 7 horas y 44 minutos diarios a estas actividades, mientras que los hombres destinaron un promedio de solo 3 horas y 6 minutos. Estas cifras evidencian la inequidad significativa en la distribución del trabajo no remunerado según el género, lo que a su vez tiene implicaciones directas en las oportunidades de participación de las mujeres en

roles de liderazgo y toma de decisiones en el ámbito público. Estas labores de cuidado obedecen a actividades con menores de 5 años, cuidado físico y apoyo a otras personas del hogar, cuidado pasivo, entre otras labores, relacionadas principalmente con el rol maternal de la mujer.

130. Niveles de participación en política. Según la Misión de Observación Electoral, para las elecciones de autoridades locales 2023, solo el 16,01% de las candidaturas inscritas para las alcaldías era de mujeres; y solo el 18,29% de las candidaturas inscritas para las gobernaciones era de mujeres. La elección de mujeres en concejos municipales aumentó apenas un 1,76% respecto a 2019, y representan el 19,6% del total de concejales del país. Lo anterior quiere decir que las mujeres representan solo el 24,94% de las personas electas en cargos territoriales, lo cual equivale a un aumento de solo 2,8% respecto a las elecciones de 2019.

131. Adicionalmente, en una desagregación por territorio, en departamentos como Guainía (8,8%), Guaviare (15,19%), Chocó (15,6%), Amazonas (16,6%) y Putumayo (16,7%), la proporción de mujeres electas sigue estando muy por debajo de la media nacional (29,94%). Además, en Guainía, Vaupés, Vichada, Nariño, Bolívar, Antioquía, Caquetá, Caldas, Arauca, Casanare, Santander, Norte de Santander, Amazonas, Boyacá y Guaviare, nunca se ha elegido a una mujer como gobernadora por voto popular, lo que representa el 46% de los departamentos en el país.

132. Los datos presentados revelan el incremento de la participación de las mujeres en Colombia a partir de la fijación de mínimos con la Ley 581 de 2000. Sin embargo, aún existen desigualdades marcadas en cuanto a la distribución de ocupaciones y la brecha de género en las esferas decisorias del sistema colombiano.

133. La participación en los cargos directivos del Estado. Ahora bien, en lo que respecta al ejercicio de los CMND y los CND, la Sala considera importante traer a colación los datos contenidos en el “Informe sobre la participación efectiva de la mujer en los cargos de niveles decisorios en el Estado colombiano”, preparado por el Departamento Administrativo de la Función Pública, estudiándose en sentencia la versión de diciembre de 2023.

134. El informe cubre los reportes de 1258 entidades de las 2344 que integran el orden nacional y territorial. Los cargos reportados corresponden a 6158 CMND y 7853 a CND. Las

mujeres ocupan el 46,85% de los primeros y 49,99% de los segundos. Esto demuestra una “tendencia progresiva en la ocupación de mujeres en los cargos de nivel decisorio de las entidades públicas, pues en comparación con la vigencia 2022 se ha pasado del 45,6% en el Máximo Nivel Decisorio a un 46,85% y de un 48,1% a un 49,99% en el Otro Nivel Decisorio”

135. La mayor participación de las mujeres en los niveles decisorios se encuentra en el sistema integral de verdad, justicia y reparación con 66,67% en los CMND y 53,85% en los CND, y el menor en la rama legislativa con 25% en los CMND y 30,43% en los CND. Llama la atención que en el caso de la rama ejecutiva del orden nacional la participación es del 40,95% en los CMND y del 49,15% en los CND. Este porcentaje se replica en el caso de la rama judicial, con 50,63% en los 79 CMND reportados y del 49,18% en los 61 CND reportados. En el orden territorial, la participación es del rango del 40%. Así, para el caso de las gobernaciones la participación es del 47,62% en los CMND y del 50% en los CND, y en las alcaldías 47,61% y 51,43%, respectivamente. Muy similares guarismos se encuentran en el caso particular del Distrito Capital. Con todo, debe tenerse en cuenta que a lo largo de la aplicación de las medidas de cuota se han presentado importantes desbalances en la implementación en el ámbito nacional, contrastado con el nivel territorial, donde se conserva un rezago importante.

136. La participación en los CMND ha venido en aumento en los últimos años, como se expresa en la siguiente gráfica, también contenida en el informe en comentario:

137. Analizada la información por sectores y respecto de la rama ejecutiva en el orden nacional, el rango de participación alrededor del 50% se encuentra en vivienda, ciudad y territorio; transporte; trabajo; salud y protección social; interior; justicia y del derecho; información estadística; igualdad y equidad; hacienda y crédito público; comercio, industria y turismo; ambiente y desarrollo sostenible; y agropecuario, pesquero y desarrollo rural.

138. Finalmente, resulta importante para el análisis la caracterización de las mujeres que ejercen los cargos en mención. Esta información no fue expresada en el informe de 2023 pero sí en el de 2022. Las mujeres que ejercen esos cargos están entre 40 y 49 años, tienen estudios de postgrado y percibían, a datos de 2022, un promedio de \$5.441.686. En cuanto a sus datos de composición familiar, 42,1% no tienen hijos, 26,9% tienen un hijo, 23,8% dos hijos, 6,4% tres hijos y 0,8% cuatro o más hijos. Asimismo, el 36,8% son solteras, el 30,5%

casadas y 12,6% tienen unión libre. En lo que respecta al nivel educativo, la mayoría (65,8%) tiene estudios de postgrado, seguidas por el nivel profesional con 23,3%. Como se dijo, la mayoría está entre 40 y 49 años (34,8%), seguidas por las del rango entre 30 a 39 años (31,0%).

139. Con base en lo expuesto, se puede concluir que, a datos de 2022, la mujer promedio que ejerce cargos directivos en el estado es de mediana edad y no tiene hijos. Esta comprobación es importante, puesto que se muestra indiciaria del hecho de que las mujeres que tienen mayores cargas de labores de cuidado, bien porque están casadas, en unión libre o tienen uno o más hijos, encuentran barreras para el acceso a dichos cargos en contraste con sus pares con una composición familiar diferente.

140. Conclusión. Los datos recolectados evidencian que las mujeres enfrentan desafíos significativos en términos de acceso a ocupaciones de alta remuneración y calificación, así como a roles de liderazgo y jerarquía dentro de las empresas. La concentración de las mujeres en ocupaciones mal remuneradas y con dominancia femenina, así como su menor representación en roles de alta cualificación y liderazgo, refleja la persistencia de barreras estructurales y culturales que limitan su participación plena en el mercado laboral. De igual manera, a pesar de que se evidencia que nominalmente existen grandes progresos en participación en los cargos directivos del Estado, en todo caso persistirían las barreras derivadas de los efectos de la distribución de las labores de cuidado entre hombres y mujeres.

141. Para abordar estas desigualdades, se requieren políticas y medidas concretas que promuevan la igualdad de oportunidades y la equidad de género en todos los ámbitos laborales que, como se ha insistido en esta decisión, no solo se concentran en asuntos nominales propios de la igualdad formal. Esto incluye acciones para eliminar la discriminación de género, fomentar la diversidad y la inclusión en los lugares de trabajo, así como garantizar la igualdad salarial y el acceso equitativo a oportunidades de desarrollo profesional.

La naturaleza temporal de las medidas de cuota

142. La regla de temporalidad. Como se expresó en fundamento jurídico anterior, el artículo 4° de la CEDAW dispone que las medidas que adopten los Estados, destinadas a la

aceleración de la igualdad de trato entre hombres y mujeres no constituyen discriminación, a condición de que (i) sean temporales; y por ende (ii) cesen “cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato”.

144. La Sala Plena también advierte que, cuando menos de manera hipotética, la Corte ha considerado que la evidencia empírica sobre el logro de la equidad podría considerarse como un asunto de relevancia para el control de constitucionalidad. En efecto, la sentencia C-128 de 2019 analizó una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 4° de la Ley 581 de 2000, con el argumento de que estaba demostrado que ya se había alcanzado la cuota para las mujeres respecto de su participación en los CMND y CND. Por ende, estas normas devenían inconstitucionales.

145. La Corte finalmente adoptó un fallo inhibitorio debido a que los demandantes no demostraron empíricamente el alegado cumplimiento de la cuota, lo cual incumplía con el requisito de suficiencia del cargo planteado. Sin embargo, consideró que el reproche expresado en la demanda sí era sustantivo, al punto de que permitía prima facie debilitar los efectos de cosa juzgada sobre el proyecto de ley estatutaria que fue declarado constitucional en la sentencia C-371 de 2000 y que dio lugar a la Ley 581 de 2000. Así, sobre el particular no existía cosa juzgada en tanto “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”.

146. Medidas de cuota y reafirmación de la paridad. Acerca de esta materia, la Corte considera importante precisar dos aspectos. En primer lugar, resulta necesario distinguir conceptualmente entre las medidas de cuota y aquellas que limitan a su alcance a reconocer la paridad entre hombres y mujeres en la esfera pública. Las primeras tienen un propósito definido, esto es, servir de catalizadores a la igualdad, por lo que tienen cuando menos dos componentes: la imposición de mínimos de participación a favor de las mujeres y el carácter obligatorio, generalmente sometido a determinada sanción jurídica, por el incumplimiento de esos mínimos. Las segundas, en cambio, solo reiteran la obligación constitucional, explicada en apartado anterior de esta sentencia, de prodigar a los géneros un tratamiento equitativo respecto del acceso al ámbito público y, en particular, a las posiciones decisorias dentro del

Estado.

147. Únicamente el primer tipo de medidas están sujetas a su desmonte cuando se logre la participación equitativa, puesto que las segundas tienen carácter permanente habida cuenta de que la paridad es un mandato constitucional que, de suyo, se mantiene en el tiempo. La naturaleza temporal de las medidas de cuota, además, tiene sustento superior en la medida en que incorporan un escenario exceptivo al principio de igualdad de acceso a los cargos del Estado y fundado en un criterio de mérito. Ello con el fin de garantizar la igualdad de oportunidades y ante la discriminación histórica que han sufrido las mujeres, conforme se ha explicado en esta sentencia.

148. La temporalidad es un asunto que debe definir el legislador estatutario. Ahora bien, también corresponde determinar a qué instancia le corresponde definir cuándo se ha logrado la equidad en la participación en las altas responsabilidades estatales. Al respecto, debe tenerse en cuenta que la definición de ese asunto no se limita a determinar el porcentaje de cargos ocupados. En cambio, la faceta material del derecho a la igualdad, como se explicó en precedencia, exige determinar tanto la participación nominal como otros aspectos, entre ellos, la adaptación de esa participación en términos de reconocimiento de las desigualdades existentes en la distribución de las cargas del cuidado y la superación de los estereotipos y prejuicios que pesan sobre las mujeres en relación con el ejercicio de cargos directivos.

149. Como es sencillo observar, estos asuntos son de conveniencia y no necesariamente de validez constitucional. Igualmente, su acreditación exige no solo una evaluación cuantitativa (cuál es el porcentaje de participación), sino también una de naturaleza cualitativa (cómo se adaptan los cargos directivos a las cargas de cuidado, qué rasgos de los CMND y CND reproducen estereotipos de género, cómo estos cargos reconocen y aplican la perspectiva de género, etc.).

150. Es indubitable que estos asuntos, al evaluar la conveniencia del desmonte de las medidas de cuota, hacen parte del margen de configuración del Congreso y, en particular, de la competencia exclusiva del legislador estatutario. Es en esa instancia democrática y deliberativa donde, además, también puede plantearse la pertinencia de reglas sobre la transición en el hipotético desmonte de la medida, su carácter progresivo o no y la definición de los cargos particulares en donde debe realizarse dicho desmonte, entre otros muchos

asuntos. Tales aspectos tienen que definirse en su ámbito propio, que no es otro que el legislativo.

151. Así, si se parte de la premisa de que el control de constitucionalidad es uno de los límites y que la labor de la Corte, a la hora de analizar las decisiones del legislador, está guiada por la deferencia al principio democrático y por la autorrestricción judicial, entonces la definición primigenia de la vigencia de las medidas de cuota se inserta en la órbita del Congreso. Ello, por supuesto, sin perjuicio del ejercicio de la facultad judicial del control de constitucionalidad ante la invalidez de las medidas adoptadas en ese sentido o la ulterior comprobación de déficits en la protección de los derechos fundamentales.

Los límites de las medidas de cuota a favor de las mujeres

152. Del análisis jurisprudencial realizado en esta sentencia se colige que las medidas de cuota a favor de las mujeres son prima facie constitucionales puesto que, si bien involucran la afectación, incluso intensa, del derecho a la igualdad para el acceso a cargos públicos, en todo caso resultan imprescindibles para asegurar la participación paritaria de las mujeres y en escenarios donde aún subsisten los prejuicios y estereotipos en su contra respecto del ejercicio de los CMND y los CND.

153. No obstante la constitucionalidad de dichas medidas, la Corte advierte que estas conservan límites inmanentes, de modo que el logro de la igualdad entre los géneros frente al acceso a las responsabilidades del Estado no se reduce ni termina en las medidas de cuota, sino que exige la implementación de otros instrumentos de política pública, al igual que la adopción de cautelas que impidan que las medidas mencionadas terminen obrando como modalidades de discriminación contra las mujeres.

154. Las medidas de cuota son punto de partida y también de llegada. Así, en primer lugar, las medidas de cuota, como lo ha señalado la Corte, son puntos de partida, pero también de llegada. En ese sentido, obran como instrumentos dinamizadores para la equidad, pero también operan como herramientas temporales cuya finalización se logra una vez el tratamiento equitativo opere como regla general y eficiente para el acceso a las altas responsabilidades del Estado. Esto quiere decir que las medidas de cuota no pueden operar como máximos de participación, sino apenas como vías para el logro y consolidación de la equidad, al igual que para la remoción de obstáculos en el proceso para la consolidación de

la paridad en la participación. Por lo tanto, no es constitucionalmente admisible que se conciban como techos o límites para la participación de las mujeres, pues ello sería contrario al mandato de equidad en el acceso a los CMND y CND.

155. En contrario, una vez el legislador estatutario ha verificado que se ha cumplido el propósito del logro de equidad y, en consecuencia, ha previsto el desmonte de la medida de cuota, las mujeres participarán en los altos cargos del Estado bajo criterios generales de equidad y mérito, sin que la cuota pueda comprenderse como un máximo predefinido para esa participación. De lo contrario, las medidas de cuota no habrían logrado su propósito constitucional, que es precisamente el logro de un tratamiento equitativo y, en contrario, habrían configurado una nueva barrera para el acceso de las mujeres a los cargos en comento.

156. La cuota no puede configurar un desincentivo a la ampliación de la participación de las mujeres. En segundo lugar y como lo explicó uno de los intervinientes, resulta imperativo evitar que las medidas de cuota sirvan para provocar un “efecto meseta” en la participación de las mujeres. Esto es que, una vez alcanzada la equidad en el acceso a los altos cargos del Estado, se ralentice o detenga la ampliación de la participación de las mujeres en los altos cargos del Estado.

157. Como se explicó en el caso anterior, las medidas de cuota no pueden ser ulteriormente interpretadas como límites máximos de participación. Por ende, la escogencia de las personas que servirán para los CMND y CND, una vez ordenado por el legislador estatutario el cese de las medidas de cuota, quedará radicada en el criterio general del mérito y sin la imposición de mínimos o máximos de participación para los géneros.

158. Las medidas de cuota como parte de una acción integral contra la discriminación. En tercer lugar, las medidas de cuota no deben interpretarse de modo que invisibilicen las causas estructurales de la discriminación contra las mujeres. Como se explicó con mayor profundidad en los apartados anteriores, la Corte encuentra que la discriminación histórica en contra de las mujeres responde a diversas causas, como las barreras de acceso a distintos escenarios. Entre otros, la Sala Plena destaca los entornos para la toma de decisiones, los prejuicios y estereotipos que se derivan de una realidad socioeconómica de tendencia patriarcal, la violencia contra las mujeres en diferentes planos (física, psicológica y sexual,

económica o política) y, muy especialmente, la desigualdad estructural entre los géneros respecto de la distribución de las labores de cuidado. Esto último implica mayores cargas para las mujeres y la correlativa disminución de tiempo disponible para sus actividades personales y profesionales, en comparación con los hombres en su misma posición laboral.

159. Por ende, la Corte advierte que las medidas de cuota resultan insuficientes si no van acompañadas de otras acciones que, desde el Estado y la sociedad, estén dirigidas a superar estas diferentes formas de violencia, discriminación e inequidad. En ese orden de ideas, la instauración de medidas de cuota es apenas un componente dentro de una política pública integral para la remoción de las barreras para la igualdad de las mujeres, por lo que en modo alguno pueden considerarse como una medida suficiente para el cumplimiento de dicho propósito. Asimismo, estas acciones, para que cumplan adecuadamente sus objetivos, deben diseñarse e implementarse a partir de una perspectiva de género que reconozca tales asuntos estructurales.

160. Las medidas de cuota y la necesidad de incluir enfoques interseccionales. En cuarto lugar, es importante poner de presente que, aunque las medidas de cuota buscan una protección general de los derechos de las mujeres a participar en escenarios públicos de manera equitativa frente a los hombres, estas acciones afirmativas no pueden ser aplicadas de manera homogénea respecto de todas las mujeres. Al respecto, es imperativo reconocer que las mujeres cuentan con múltiples identidades y experiencias que se entrelazan, las cuales pueden intensificar las desventajas y la discriminación que enfrentan al tratar de ingresar a ciertos escenarios sociales. Considerar estas diferencias es vital, pues los motivos con base en los cuales se discrimina a las personas no operan de manera aislada, sino que en muchos casos se encuentran y de ese modo incrementan las consecuencias negativas de las exclusiones.

161. La Corte ha estimado de manera reiterada que ante la colisión de diversos componentes de desigualdad es importante emplear el concepto de interseccionalidad, en tanto que permite comprender la complejidad de la situación y adoptar las medidas adecuadas y necesarias para lograr el respeto, protección y garantía de los derechos. En el caso de las beneficiarias de esta medida, es necesario vincular las bases de la discriminación (raza, género, etc.) con el entorno social, económico, político y legal que fomenta la discriminación y que estructura las vivencias de la opresión y del privilegio.

162. Por ejemplo, homogeneizar las situaciones de las mujeres en contextos urbanos con las mujeres en contextos rurales sería desconocer que estas últimas enfrentan desafíos adicionales debido a la combinación de factores como la ubicación geográfica, la falta de acceso a servicios básicos y educación, la limitada infraestructura, las normas culturales arraigadas sobre el cuidado y las condiciones económicas desfavorables. De igual forma, no podría hacerse la comparación entre las mujeres afro, indígenas, en situación de discapacidad, con identidades sexuales diversas, con contextos socioeconómicos precarizados, con familias con numerosos miembros dependientes, entre otras realidades que podrían dificultar también su acceso a ser beneficiarias efectivas de las medidas de acción afirmativa contempladas en la ley que se estudia. Por ello, es necesario reconocer que las mujeres que están expuestas a múltiples condiciones de vulnerabilidad necesitan de una serie de medidas particulares que se deben adecuar a su situación para garantizar la protección de sus derechos.

163. Por lo anterior, la Corte reconoce que la interseccionalidad es un enfoque crucial para abordar la complejidad de las desigualdades que enfrentan las mujeres en diferentes aspectos de sus vidas, por esto, al priorizar la interseccionalidad en la actividad legislativa que complementa y desarrolla la ley en estudio, se reconoce la necesidad de abordar no solo la discriminación de género, sino también las diversas formas de opresión y discriminación que pueden afectar de manera desproporcionada a diferentes grupos de mujeres. Esto incluye a mujeres de comunidades marginadas o históricamente excluidas que enfrentan barreras adicionales para acceder a oportunidades económicas, educativas y políticas. La implementación de medidas afirmativas debe tener en cuenta estas realidades particulares y considerar cómo las estructuras y sistemas existentes pueden perpetuar la desigualdad. Solo al abordar estas complejidades desde una perspectiva interseccional se puede avanzar hacia una igualdad sustantiva y equitativa entre los géneros, que garantice a todas las mujeres el acceso en condiciones de igualdad a roles de mayor responsabilidad en el ámbito público.

164. Las medidas de cuota y la aptitud para el ejercicio de los cargos directivos del Estado. En quinto lugar, la Sala considera oportuno concentrarse en un cuestionamiento expresado durante el trámite legislativo, relativo a que las medidas de cuota a favor de las mujeres no resultaban adecuadas, especialmente en los ámbitos regionales, puesto que no había suficientes mujeres interesadas o formadas para el acceso a los cargos de dirección o de elección popular. En ese contexto, su inclusión obligatoria respondía más a la sola obligación

de cumplimiento con el mandato legal pero no en una genuina intención de promover la equidad entre los géneros.

165. La Corte estima que esta crítica, aunque puede tener cierta evidencia empírica expresada por varios congresistas durante el trámite legislativo, en cualquier caso desconoce que como se explicó en apartado anterior de esta sentencia, Colombia ha aumentado sus índices de acceso a la educación superior por parte de las mujeres, siendo incluso mayoritaria en algunas disciplinas o niveles de formación.

166. En ese sentido, la exclusión de las mujeres no se explica por el hecho de la falta de personas cualificadas, sino por la pervivencia de estereotipos de género (p.e. que los hombres están per se más capacitados que las mujeres para ejercer responsabilidades directivas en el Estado o para lograr ser elegidos en cargos representativos) y barreras vinculadas no a la formación sino a la distribución equitativa de las responsabilidades de cuidado entre hombres y mujeres, como se ha insistido en varios fundamentos jurídicos de esta providencia. Esto quiere decir que, en lo que tiene que ver con habilidades y formación, se está ante un escenario de virtual equivalencia. Entonces, las medidas de cuota permiten, bajo esa nueva perspectiva, visibilizar a las mujeres cualificadas para su ingreso a las altas responsabilidades del Estado y promover un cambio cultural acerca de una distribución justa de las cargas de cuidado y su reconocimiento en el ámbito laboral, cuando menos en el sector público.

167. Por las razones anotadas tampoco puede considerarse que el PLE contenga medidas de corte paternalista o, menos aún, medidas asistencialistas que presupongan la inferioridad de las mujeres. En cambio, ante el actual escenario de equivalencia en formación profesional y académica entre hombres y mujeres, lo que las medidas de cuota pretenden es desmontar los estereotipos de género y la insensibilidad de las prácticas laborales frente a la desigual distribución de las cargas en las labores de cuidado. El logro de la equidad en el acceso a las altas responsabilidades en el ámbito público se concentra, entonces, no en promover a las mujeres con menos habilidades o formación que los hombres, sino en reconocer que su acceso es limitado, no por su capacidad o formación académica, sino por dicho prejuicio que considera a los hombres más capaces y aptos para el ejercicio de cargos directivos en el Estado. Esta visión, además, está mediada por el reconocimiento de que el criterio por excelencia para el acceso al Estado debe ser el mérito, que no puede distorsionarse por

dichos prejuicios y estereotipos en contra de las mujeres.

168. El legislador estatutario tiene la competencia para establecer otras medidas que aceleren la participación de las mujeres y con miras a la efectivización del mandato de paridad. Finalmente, la Corte resalta que, a partir de la información empírica explicada en este fallo, la implementación de las medidas de cuota ha sido particularmente lenta, lo cual se comprueba por el hecho de que, a pesar de que han transcurrido 24 años desde su adopción, todavía se encuentran escenarios en los que la participación de las mujeres resulta deficitaria.

169. En ese sentido, la Sala considera que el legislador estatutario está habilitado para que, dentro de sus amplias competencias y prevalido de un debate democrático suficiente, utilice diversas estrategias para agilizar el logro de la paridad y dentro del enfoque interseccional explicado en esta sentencia. Así, instrumentos como la aplicación temporal de ternas conformadas exclusivamente por mujeres o incentivos de diversa índole para el fomento de la participación de las mujeres son herramientas que válidamente pueden permitir una implementación más oportuna del mandato de paridad el cual, como se ha explicado en esta sentencia, tiene suficiente sustento en la Constitución. Además, instrumentos de esta naturaleza se acompañan con la noción de punto de partida y de llegada que tienen las medidas de cuota, en los términos expuestos en esta providencia.

Análisis de la constitucionalidad del articulado

Asunto preliminar. Inexistencia de cosa juzgada

170. El artículo 243 de la Constitución Política prevé que “los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional”. La cosa juzgada constitucional ha sido concebida como una institución jurídico procesal mediante la cual se otorga a las decisiones judiciales el carácter de “inmutables, vinculantes y definitivas”. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, son requisitos de la cosa juzgada (i) la identidad de objeto o “contenido normativo”, (ii) la identidad de cargos y (iii) la identidad del parámetro de control de constitucionalidad. Estos elementos son, en conjunto, condiciones necesarias y suficientes para declarar la cosa juzgada.

171. El principal efecto de la cosa juzgada de las sentencias de constitucionalidad es la

prohibición e imposibilidad de que la Corte pueda volver a conocer y decidir de fondo sobre un tema ya resuelto. La Corte Constitucional ha precisado, sin embargo, que los efectos de cosa juzgada varían dependiendo de si la norma demandada fue declarada exequible o inexecutable. En el primer escenario -exequibilidad-, en principio la Corte deberá estarse a lo resuelto en la providencia anterior “para garantizar la seguridad jurídica de sus decisiones”. Lo anterior, salvo que se constate alguna de las excepciones que enervan la cosa juzgada y que permiten adelantar un nuevo estudio de fondo. En el segundo supuesto -inexecutable-, la Corte también deberá estarse a lo resuelto, pero en este caso la cosa juzgada es absoluta y no admite excepciones, dado que la declaratoria de inexecutable retira la norma demandada del ordenamiento jurídico.

172. En el caso concreto, la Sala Plena considera que no existe cosa juzgada constitucional en relación con lo decidido en las sentencias C-371 de 2000 y C-490 de 2011. Esto, en la medida en que no existe identidad de objeto o contenido normativo entre el PLE y las normas estudiadas en esas oportunidades. En efecto, (i) por medio de la Sentencia C-371 de 2000, la Corte analizó la constitucionalidad del proyecto que resultó en la Ley 581 de 2000, y (ii) en la Sentencia C-490 de 2011, esta Corporación estudió el proyecto de la 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. Ahora bien, el PLE objeto de estudio tiene la finalidad, entre otras, de modificar las leyes 581 de 2000 y 1475 de 2011. Para estos efectos, introduce nuevas reglas relativas a los mínimos de participación de la mujer en (i) los cargos de máximo nivel decisorio y de otros niveles decisivos, (ii) la representación en el exterior y (iii) la inscripción a candidatos para corporaciones de elección popular. En este contexto, la Corte concluye que el PLE introduce una variación en las normas objeto de control de las sentencias C-371 de 2000 y C-490 de 2011, por lo que no se configura la cosa juzgada constitucional en el asunto sub judice.

#### Artículo 1°

173. El artículo 1° del PLE reforma el artículo 4° de la Ley 581 de 2000 en dos aspectos: (i) el aumento de la cuota de participación de las mujeres en los CMND y los CND del 30% al 50%; y (ii) la adscripción de la facultad al Gobierno Nacional para que reglamente los cargos a los cuales se les aplicará la ley mencionada.

174. Las reglas jurisprudenciales fijadas en la sentencia C-371 de 2000. La Corte considera necesario reiterar, esta vez de manera más específica, las consideraciones expuestas en la sentencia C-371 de 2000 sobre el aspecto analizado. Si bien en lo que respecta a las materias reformadas por el PLE y conforme a los argumentos expuestos en precedencia, esa decisión no constituye cosa juzgada constitucional, en todo caso sí conforma un precedente vinculante y, además, confiere un importante contexto sobre el contenido y alcance de esta medida de cuota y las tensiones constitucionales que ofrece. Por ende, la Sala hará una síntesis de las reglas allí fijadas, para luego determinar la constitucionalidad de las reformas antes mencionadas.

175. Previo a esta recapitulación de reglas jurisprudenciales, la Sala considera importante poner de presente que la legislación estatutaria identifica conceptualmente a los CMND y los CND. Los primeros, de acuerdo con el artículo 2° de la Ley 581 de 2000, corresponden a 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”. A su turno, los segundos, en los términos del artículo 3° ejusdem, refieren a los empleos “que correspondan 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”.

176. De manera general, la sentencia C-317 de 2000 encontró que la instauración de una cuota del 30% en los CMND y los CND es una medida compatible con la Constitución. Para la Corte, se trata de una medida de acción afirmativa que cumple con las condiciones propias del juicio de proporcionalidad. Ello en la medida en que la finalidad de la medida, consistente en acelerar la participación de las mujeres en los referidos cargos, desarrolla las disposiciones constitucionales que ordenan el tratamiento equitativo entre hombres y mujeres en el acceso a la esfera pública y, correlativamente, proscriben la discriminación basada en género respecto de dicho acceso. Asimismo, la medida es adecuada para cumplir con el fin propuesto, puesto que la imposición de la cuota lleva al aumento del acceso de las mujeres a dichos cargos.

177. Ahora bien, frente a la necesidad de la medida, la Corte planteó varios asuntos. En primer lugar, consideró que el hecho de que la norma no dispusiese una cuota del 50%, que “correspondería a un porcentaje de participación verdaderamente equitativo”, no afectaba la constitucionalidad de la norma. Esto, pues “la disposición en comento se refiere a por lo menos un 30%, de manera que no se cierran las puertas para que las mujeres accedan a un porcentaje mayor en el desempeño de esos cargos”. Además, la fijación de ese porcentaje no era caprichoso, sino que tenía fundamento en varias recomendaciones de organismos internacionales, quienes concordaban en que la cuota del 30% de participación permite llegar a una masa crítica para la superación de las barreras por discriminación en contra de las mujeres.

178. En segundo lugar, ante la objeción acerca de que las medidas de cuota solo disminuían la subrepresentación de las mujeres, pero no atacaban las razones sustantivas que generan la discriminación, la Corte encontró que, si bien esta objeción partía de un supuesto correcto, en todo caso no podía perderse de vista que las medidas de cuota también eran adecuadas para modificar esas causas base de la discriminación. En particular, permite su visibilización y así, “poco a poco, se va creando un hábito o una costumbre de pensar en ellas y reconocerlas como plenamente capaces para desempeñarse en los cargos más altos de la esfera pública. En últimas se va entendiendo que esta esfera no puede ser ajena a la equidad entre los géneros”. Además de este efecto simbólico, la Corte resaltó que las medidas de cuota abren “un campo para que se propongan y diseñen políticas que favorezcan a la población femenina en su conjunto”. En ese orden de ideas, si bien pueden establecerse otras medidas dirigidas a atacar las causas transversales de la discriminación de las mujeres, ninguna de ellas tiene el mismo nivel de eficacia, en términos de aumento de su participación en la esfera pública, lo que demostraba la necesidad de la medida.

179. Ahora bien, en lo que respecta a la proporcionalidad de la medida en sentido estricto, la Corte desechó el argumento planteado por algunos intervinientes, según el cual la cuota del 30% vulneraba el derecho a la igualdad de los hombres, quienes no podrían acceder a ese mínimo de participación en los cargos mencionados. Para ello, destacó que (i) la medida no era injustificada, puesto que respondía a la realidad objetiva del déficit de participación de las mujeres en los niveles decisorios del Estado, por lo que buscaba cumplir con objetivos constitucionalmente importantes; (ii) la cuota no involucraba una afectación significativa de las posibilidades de los hombres de acceder a dichos altos niveles decisorios, lo cual es una

condición indispensable para colegir la vulneración del principio de igualdad. Así “cosa distinta sucedería si, por ejemplo, el legislador hubiera establecido una cuota que anulara o restringiera de manera exagerada las posibilidades de las personas del género masculino para acceder a tales cargos. Piénsese, por ejemplo, en un caso extremo en el que se dispusiera que el 80% de los empleos de mayor jerarquía del Estado han de ser desempeñados por mujeres. Si la finalidad principal de las cuotas es permitir una representación equitativa entre hombres y mujeres, es claro que una disposición de ese tipo no tendría razón de ser. Pero no e[ra] éste el supuesto que se establec[ía] en el artículo 4° del proyecto de ley” analizado; y (iii) los cargos de niveles decisorios son usualmente de libre nombramiento y remoción, de manera que no era viable concluir que concurran derechos adquiridos frente a aquellas posiciones que ostentaban los hombres.

180. La Sala también se pronunció sobre la objeción según la cual la cuota discriminaba a las mismas mujeres, en tanto las consideraba como “inferiores o discapacitadas, porque por sus méritos no p[odían] llegar a ocupar los cargos de mayor responsabilidad”. La Corte se opuso a esta consideración con el argumento de que, precisamente, las normas de cuota parten de la base de que las mujeres están capacitadas análogamente a los hombres para ejercer los CMND y los CND. Por tanto, la medida de acción afirmativa tenía sustento en que, a pesar de esa equivalencia, persistían las barreras para el acceso de las mujeres en dichas posiciones en el Estado, las cuales buscan ser corregidas a través de la instauración de la cuota. A esta objeción también se sumaba aquella que consideraba que la cuota anteponía el acceso de las mujeres a la eficacia y eficiencia de la administración.

181. La Corte rebatió este argumento al considerar que la exigencia de la cuota no es en modo alguno incompatible con la comprobación de la capacidad profesional de las mujeres escogidas para los cargos de nivel decisorio. Incluso, el planteamiento mismo de objeciones de esta naturaleza, a juicio de la Sala, confirmaba “que cultural y socialmente sí exist[ía] discriminación. Afirmar que en virtud de la cuota se antepone ‘el sexo al buen servicio’ o presumir siquiera que las mujeres no pueden desempeñarse eficientemente en el sector público o, en últimas, considerarlas como inferiores, desprovistas de razón, relegadas al ámbito de ‘naturaleza’. Nada más contrario a la realidad y a los principios que defiende nuestro ordenamiento constitucional”

182. La tercera objeción rebatida por la Corte fue aquella sustentada en que la cuota

desconoce la naturaleza de los cargos de libre nombramiento y remoción. Las medidas de cuota, a juicio de la Sala, no niegan la discrecionalidad existente para la escogencia de los titulares de dichos cargos, puesto que aquella carece de carácter absoluto y debe siempre ejercerse bajo los cánones previstos en la Constitución y en la ley. Además, se está ante una limitación razonable a esa potestad. Esto debido a que “el nominador tiene un universo muy amplio de donde elegir, el 51% de la población y [...] porque tal límite se establece en función de una finalidad constitucional, como es la consignada en el artículo 40 de la Carta, a saber: garantizar en un Estado democrático la participación equitativa de la mujer en el ejercicio del poder”.

183. Por último, la Corte decidió dos tipos de asuntos: la forma de aplicación de la norma y la validez constitucional de las sanciones previstas por el Legislador estatutario ante su potencial incumplimiento.

184. En cuanto a lo primero, puso de presente que la aplicación inmediata del precepto incorporaría un trato desproporcionado para quienes ejerciesen los cargos de nivel decisorio a la entrada en vigencia de Ley de Cuotas. Esto exigía, entonces, que dicha aplicación se hiciese de manera sucesiva y paulatina. Por ende, dispuso el condicionamiento del precepto, en el entendido de que “la regla de selección que en él se consagra, se deberá aplicar de manera paulatina, en la medida en que los cargos del ‘máximo nivel decisorio’ y de ‘otros niveles decisorios’ vayan quedando vacantes.”

185. Asimismo, la Corte advirtió que la aplicación de la cuota sería de imposible cumplimiento en el caso en que los CMND o los CND sean elegidos mediante nominación por distintas personas, como sucede con algunas juntas directivas. En esos casos, si la designación se realiza de manera simultánea, entonces “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 una mujer”. Por esta razón, la constitucionalidad del artículo 4º mencionado fue declarada de forma condicionada, “en el sentido de que cuando en la designación de cargos del ‘máximo nivel decisorio’ o de ‘otros niveles decisorios’ concurren varias personas o entidades, se procurará que las mujeres tengan una adecuada representación conforme a la regla de selección allí prevista, sin que ésta sea inexorable.”

186. En cuanto al segundo asunto, se consideró que la fijación de sanciones por el incumplimiento de las medidas de cuota no se opone a la Constitución. En cambio, se trata de un asunto propio del margen de configuración del Legislador estatutario y son estipulaciones razonables y proporcionadas. Con todo, debía aclararse que (i) los estatutos disciplinarios respectivos fijarían los servidores públicos competentes y el procedimiento aplicable; y (ii) en los casos en que resulte imposible satisfacer el requisito de cuota y así lo acredite el funcionario nominador, las sanciones no resultan imponibles.

187. La constitucionalidad del artículo 1°. Con base en las consideraciones expuestas, la Sala advierte que la modificación de la cuota del 30% al 50% en los CMND y los CND resulta compatible con la Constitución. Como lo señalaron varios intervinientes, esta disposición perfecciona el mandato de equidad entre hombres y mujeres previsto por los artículos 13 y 43 superiores, mediante un instrumento que asegura no solo determinado nivel de participación para estas, sino que insta una regla de paridad. Esta previsión, además, se acompaña con las normas del derecho internacional de los derechos humanos, explicadas en esta sentencia, las cuales no fijan un máximo deseable de cuota, sino que, antes bien, también propugnan por ese mismo criterio de paridad. Este criterio logra su mayor grado de realización cuando los cargos en mención son distribuidos bajo un criterio óptimo, esto es, de manera igualitaria.

188. Adicionalmente, no puede perderse de vista que, como se explicó en fundamentos jurídicos anteriores, la sentencia C-371 de 2000 determinó, ante la objeción por la presunta inconstitucionalidad derivada del hecho de que la cuota imponía barreras de acceso a los cargos de dirección para los hombres, que esa medida solo resultaría contraria a los derechos de ese grupo poblacional cuando resultase exagerada, por ejemplo, cuando ordenase una participación mayor a las mujeres que a los hombres. En el caso ahora analizado no se está ante esa hipótesis y, antes bien, el precepto equilibra, se insiste bajo un criterio óptimo, la participación de los géneros en los CMND y los CND.

189. A pesar de esta comprobación general, la Corte considera que la constitucionalidad de la medida depende de que se demuestre, de manera fehaciente, que es razonable y proporcionada, lo cual se acredita mediante el juicio correspondiente. Este análisis, al tratarse de una medida de acción afirmativa, tendiente a establecer una diferenciación para favorecer a las mujeres en tanto minoría históricamente discriminada, debe efectuarse con

un grado de intensidad intermedio y según se ha previsto jurisprudencialmente por este Tribunal.

190. Sobre este aspecto, en las sentencias C-371 de 2000 y C-490 de 2011, la Corte analizó las medidas de cuotas a favor de las mujeres a la luz de los juicios de proporcionalidad estricto e intermedio. En efecto, en la primera sentencia, la Corte indicó que la medida era constitucional porque (i) los objetivos que perseguía eran constitucionales; (ii) era eficaz, en tanto que garantizaba que la finalidad “se concret[ara] en resultados”; (iii) era necesaria, por cuanto no existían medidas tan eficaces como la examinada, y (iv) no sacrificaba derechos o principios que tuvieran un mayor peso que los que pretendía satisfacer. En la segunda, concluyó que la medida prevista por el artículo 28 del proyecto era constitucional, porque (i) desarrollaba “un fin constitucional que no solamente e[ra] legítimo, sino importante; (ii) era “adecuada y efectivamente conducente para alcanzar esa importante finalidad”, y (iii) no incorporaba “una restricción desproporcionada a la autonomía de los partidos y movimientos políticos”. En suma, la medida era “proporcional en sentido estricto”.

191. Sin embargo, mediante la sentencia C-345 de 2019, la Corte Constitucional unificó su jurisprudencia respecto del juicio de proporcionalidad. En concreto, indicó que la intensidad del juicio intermedio aplica, entre otros, “en los casos en que existen normas basadas en criterios sospechosos pero con el fin de favorecer a grupos históricamente discriminados”. Es decir, aplica a “casos en los que se establecen acciones afirmativas, tales como las medidas que utilizan un criterio de género [...] para promover el acceso de la mujer a la política [...]”. Este escrutinio “ordena que el fin sea constitucionalmente importante y que el medio para lograrlo sea efectivamente conducente”. Además, exige “verificar que la medida no sea evidentemente desproporcionada”.

192. La medida cumple con un fin constitucionalmente importante. En fundamentos jurídicos anteriores se ha establecido que el logro de la paridad entre hombres y mujeres en la esfera pública es un mandato constitucional, soportado cuando menos en los artículos 13 y 40 de la Constitución, a la vez que en varias normas de derechos humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad. En ese sentido, la Sala refiere a dichos argumentos que sustentan, de forma concluyente, la importancia del logro de la paridad.

193. La medida es adecuada y efectivamente conducente para cumplir con la finalidad. La

disposición tiene como objeto garantizar que cuando menos el 50% de las mujeres ocupen los CMND y los CND. En ese sentido, se ajusta de manera plena al mandato de paridad antes explicado, puesto que obliga a que justamente la mitad de los cargos de los altos niveles decisorios del Estado, y con las excepciones que prevé la Ley 581 de 2000, sean ocupados por mujeres. Una medida de este carácter garantiza la paridad.

194. La Sala evidencia que en este caso no están probados los supuestos que permitan acreditar que se han surtido los cambios laborales y sociales que eliminen la necesidad de las medidas de cuota a favor de las mujeres. Aunque, como se explicó en apartado anterior, en la actualidad diversos sectores de la alta dirección del Estado están distribuidos de manera cercana a la paridad (supra fundamento jurídico 134), esa sola comprobación no es suficiente para demostrar la falta de conducencia de la cuota. En efecto, las medidas de cuota no solo están dirigidas a facilitar la inclusión nominal de las mujeres en los cargos directivos del Estado, sino también a promover las condiciones para, cuando menos, la superación de los estereotipos y prejuicios en su contra y, en particular, los efectos que para el ámbito laboral de las mujeres tiene la distribución desigual de las cargas en la asunción de las labores de cuidado. Como estos asuntos persisten, según se ha explicado en este fallo, entonces subsisten las condiciones sustantivas para el mantenimiento e inclusive ampliación, como sucede en el presente caso, de los instrumentos de cuota.

195. Ahora bien, la Corte reitera que las medidas de cuota, en cuanto excepciones al principio de igualdad formal y mecanismos de aceleración de la inclusión de las mujeres en la esfera pública, están vinculadas a un criterio de temporalidad que, como se ha explicado en esta sentencia, involucra el análisis de distintas variables, varias de ellas de conveniencia política y social, por lo que es un asunto inserto exclusivamente en la órbita del legislador estatutario.

196. La medida no involucra un tratamiento desproporcionado. La Corte advierte que buena parte de las objeciones sobre potenciales efectos discriminatorios o desproporcionados de las medidas de cuota fueron desvirtuados en la sentencia C-371 de 2000 (supra fundamentos jurídicos 161 a 170), razón por la cual la Sala se abstiene de reiterar esos argumentos. Con todo, también considera importante plantear algunos aspectos adicionales a este respecto.

197. En primer lugar, de acuerdo a lo explicado en esta sentencia, existe evidencia empírica

acerca de la actual equivalencia en la formación universitaria entre hombres y mujeres e, incluso, la tendencia se dirige a que las segundas tengan una participación mayoritaria en el total de colombianos que acceden a la educación superior. Esta comprobación es importante porque demuestra que la paridad prevista por el artículo 1° del PLE en nada se opone al cumplimiento adecuado de las finalidades de la función pública, en tanto existen personas de distintos géneros con niveles similares de formación académica y profesional en términos estadísticos, que están suficientemente capacitadas para ejercer los cargos de nivel directivo. Esto, a su turno, concuerda con la distribución demográfica entre los géneros en Colombia. Por ende, la existencia de barreras a la paridad solo se explicaría por las razones reiteradas en esta sentencia y que, en sí mismas, justifican la preservación y ampliación de las medidas de cuota.

198. En segundo lugar, la medida contenida en el artículo 1° del PLE no afecta los derechos de los hombres a acceder a los CMND y CND, puesto que el mandato de paridad necesariamente involucra una concepción igualitaria de la sociedad, en donde distintos géneros concurren, dotados como están de análogas capacidades y nivel formativo, en la dirección del Estado y la formulación de sus principales políticas. En ese orden de ideas, la medida examinada resulta neutra en lo que respecta a los derechos de participación de los hombres, puesto que en modo alguno puede considerarse que exista algún fundamento jurídico constitucional que privilegie su acceso a los cargos directivos respecto de las mujeres.

199. En tercer lugar, surge un interrogante para el caso de las personas no binarias, puesto que la interpretación literal del artículo 1° del PLE permitiría concluir que la distribución de los CMND y los CND se centraría exclusivamente en los hombres y en las mujeres, con exclusión de quienes no se reconocen en ninguno de estos dos géneros. Pasa la Sala a analizar esta cuestión.

200. Los conceptos de sexo, género e identidad de género. La jurisprudencia constitucional ha reconocido la diferencia entre los conceptos de sexo, género e identidad de género. El sexo ha sido definido como “las características biológicas y fisiológicas (anatómicas, físicas, genéticas, hormonales y cromosómicas) con base en las cuales las personas son clasificadas como hombres (de sexo masculino), mujeres (de sexo femenino) o personas intersexuales (con ambigüedad sexual o genital) al momento del nacimiento”. Por su parte, el género “es

el concepto con el cual una sociedad o cultura, en un momento histórico determinado, se refiere a ciertos roles, atributos y comportamientos de los hombres y de las mujeres, según el significado que [culturalmente se] le da a sus características biológicas y fisiológicas". En este contexto, la Corte ha precisado que, mientras que el sexo es, en principio, un concepto objetivo, "el género es subjetivo, pues depende tanto de la evolución sociocultural como de la percepción que cada persona tenga respecto de su propio género". Es más, la identidad de género se refiere a dicha autopercepción. En efecto, este último concepto ha sido definido como "la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la siente profundamente, y que puede corresponder o no con el sexo al momento del nacimiento". Es decir, la identidad de género responde a "una construcción individual que depende de las elecciones personales sobre la forma de vivir la propia sexualidad tanto en el plano personal como en su proyección en la sociedad".

201. Población trans y no binaria. Por medio de la Sentencia SU-440 de 2021, la Sala Plena indicó que el término trans es un "término paraguas usado para describir las diferentes variantes de identidad de género de las personas cuya expresión no coincide con las identidades socialmente establecidas para el sexo asignado al nacer". Por su parte, el término no binario ha sido definido como aquellas personas que "se identifican con vivencias que no se encuadran en lo social y culturalmente definido como femenino o masculino [...] no se identifican con el sexo asignado al nacer, por cuanto no se identifican con ninguna de las categorías identitarias tradicionales, es decir, que se apartan de las clasificaciones binarias hombre/mujer y masculino/femenino". En todo caso, la Corte ha reconocido que, si bien la población trans y la población no binaria comparten una inconformidad con el género asignado al nacer, lo cierto es que "no puede establecerse una relación necesaria entre la condición de intersexual o transexual y la de persona con identidad no binaria". Ahora bien, en el sistema interamericano de derechos humanos, la Comisión ha precisado que las identidades no binarias reúnen, entre otras categorías identitarias, (i) "a personas que se identifican con una única posición fija de género distinta de mujer u hombre", (ii) "personas que se identifican parcialmente como tales", (iii) "personas que fluyen entre los géneros por períodos de tiempo", (iv) "personas que no se identifican con ningún género" y (v) "personas que disienten de la idea misma del género".

202. Reconocimiento del derecho fundamental a la identidad de género. El derecho fundamental a la identidad de género no está consagrado expresamente en la Constitución.

Sin embargo, la Corte Constitucional ha reconocido su existencia como derecho fundamental innominado, bajo el entendido de que es difícil encontrar un aspecto más estrechamente relacionado con la construcción del proyecto de vida e individualidad del ser humano que la definición del propio género. Este derecho ha sido definido como aquel “que le asiste a toda persona de construir, desarrollar y expresar su vivencia de género de manera libre y autónoma, así como de reivindicar para sí la categoría social identitaria que mejor la represente”. La Corte ha precisado que el derecho a la identidad de género comprende tres garantías iusfundamentales: (i) la facultad de desarrollar la identidad de género de forma libre y autónoma, (ii) el derecho a la expresión del género y (iii) la prohibición de discriminación en razón de la identidad de género.

203. Protección de los derechos de las personas no binarias. En pasadas oportunidades, la Corte Constitucional ha protegido los derechos fundamentales de las personas no binarias, cuando estos se ven vulnerados o amenazados por su identidad de género. Por una parte, en la sentencia T-033 de 2022, la Corte amparó los derechos a la igualdad, a la dignidad humana, a la personalidad jurídica y al libre desarrollo de la personalidad de una persona no binaria que pretendía el cambio del componente sexo de su documento de identidad. En esa ocasión, la Corte reconoció la existencia de un “déficit de protección de algunas personas no binarias [que se concreta] en la ausencia de mecanismos registrales para integrar las identidades no binarias al sistema de identificación ciudadana”. Es más, advirtió que la aproximación binaria del género que “opera actualmente [en] el Estado, sus instituciones, la sociedad y la misma ciudadanía, y que se proyecta en el sistema de identificación vigente, resulta contraria a la Constitución”. Esto último, toda vez que la ausencia del reconocimiento de su identidad de género en su documento de identidad constituye un trato diferenciado hacia las personas no binarias, en relación con las personas cisgénero, transgénero e intersexuales, que se identifican con alguna identidad de género binaria.

204. En este mismo sentido, por medio de la Sentencia C-408 de 2023, la Sala Plena constató una omisión legislativa absoluta respecto de los requisitos que debe cumplir una persona no binaria para acceder a su pensión de vejez. En esa ocasión, la Corte recordó que el derecho al reconocimiento jurídico de la población con identidad de género diversa tiene una protección constitucional reforzada. Esto, toda vez que “dicho reconocimiento es una herramienta que puede reducir sensiblemente la exclusión social y la falta de oportunidades de esta población”. Es más, afirmó que “la ausencia de reconocimiento de los efectos del

cambio o la corrección de la identidad de género de estas personas por parte de las autoridades y los particulares constituye un obstáculo al reconocimiento pleno de su personalidad jurídica y crea diferencias de trato y oportunidades entre las personas cisgénero y las personas con identidad de género diversa”.

205. El artículo 1° no regula los derechos de las personas no binarias. La Corte encuentra que la disposición analizada no involucra la negación de los derechos de las personas no binarias, en tanto que su objeto de regulación no se predica de ellas, sino que está concentrado exclusivamente en los derechos de participación de las mujeres. Como se evidenció por parte de la Cámara de Representantes durante el trámite legislativo (supra fundamento 38) y ante el cuestionamiento de un congresista sobre ese particular, la regulación de los derechos de acceso a los CMND y los CND de las personas no binarias es un asunto diferente al contemplado en el PLE. Adicionalmente, no puede perderse de vista que la problemática propia de las barreras de acceso de las mujeres a los cargos directivos del Estado no es asimilable a la condición de las personas no binarias. De esta manera, la Corte encuentra que en este caso se está ante una omisión legislativa absoluta, respecto de la cual carece de competencia, lo cual impide un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de ese asunto. Así, de manera correlativa, hace parte de la competencia del Legislador estatutario optar por regular ese asunto si así lo considera conveniente y fundado en el análisis de las condiciones específicas de la población no binaria.

206. Constitucionalidad condicionada del párrafo segundo. El artículo 1° del PLE adiciona un párrafo al artículo 4° de la Ley 581 de 2000, con el fin de investir al Gobierno Nacional de la facultad para que, en el plazo de seis meses, reglamente los cargos a los que se les aplicará la disposición analizada. La Corte considera que esta disposición es, de manera general, compatible con la Carta Política, puesto que (i) reitera la competencia constitucional del Gobierno para ejercer la facultad reglamentaria; y (ii) la materia mencionada no está prima facie sometida a reserva de ley, de modo que no se está ante un escenario de inválida deslegalización.

207. El legislador estatutario no puede limitar temporalmente el ejercicio de la potestad reglamentaria. La Sala encuentra que la disposición se limita a fijar un plazo para el ejercicio de una función que el artículo 189.11 de la Constitución confiere al Gobierno de manera permanente, como es la de ejercer la actividad reglamentaria. No se trata, en modo alguno,

de una disposición que confiera facultades extraordinarias al Gobierno, puesto que simplemente reitera la competencia reglamentaria que, se insiste, tiene fundamento constitucional.

208. En ese sentido, la norma reitera la titularidad de esa función, aunque la regla de determinación de plazo sí contradice la Carta Política. Una previsión de esa naturaleza es incompatible con la mencionada disposición constitucional, puesto que la Carta adscribe al presidente de la República la potestad reglamentaria con carácter permanente y no confiere al Congreso la posibilidad de circunscribirla temporal o materialmente.

209. Ante esta circunstancia, la jurisprudencia constitucional ha establecido dos tipos de soluciones. La primera solución consiste en la declaratoria de inconstitucionalidad de estas fórmulas normativas, al oponerse al carácter permanente del ejercicio de la facultad reglamentaria. Ejemplo de esta alternativa es la sentencia C-066 de 1999. En esa oportunidad la Corte declaró inexecutable el parágrafo del artículo 11 de la Ley 336 de 1996, conforme al cual el Gobierno Nacional tendría seis meses, a partir de la entrada en vigencia de dicha ley, para reglamentar la habilitación de cada modo de transporte. Este Tribunal concluyó que esa previsión resultaba inexecutable “en razón de la limitación de carácter temporal que en él se incluye al Gobierno Nacional para el ejercicio de la potestad reglamentaria, pues, se reitera ella corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa conforme a lo dispuesto por el artículo 189, numeral 11 de la Constitución Nacional, quien la conserva durante todo el tiempo de vigencia de la ley sobre la cual pueda recaer el reglamento para su cumplida ejecución, lo que significa que el legislador no puede someterla a ningún plazo, como lo hizo en el parágrafo que aquí se analiza”.

210. La segunda alternativa adoptada por la Corte ha sido declarar la exequibilidad condicionada de las disposiciones que establecen límites temporales a la facultad reglamentaria, en el entendido de que el plazo previsto por el legislador carece de carácter preclusivo. Así por ejemplo, en la sentencia C-158 de 2021 se estudió la constitucionalidad del artículo 9º de la Ley 2038 de 2020, que faculta al Gobierno Nacional para que, en el término de seis meses, reglamentara el Fondo de Sustentabilidad Pro-Cartagena 500 años, regulado en esa normativa. En dicha sentencia, la Corte sostuvo que “el Congreso no se extralimitó al determinar un tiempo en el que debía ejercerse la función reglamentaria, en tanto que su intención apuntaba a garantizar el pronto funcionamiento del mecanismo

creado”. Con todo, también se insistió en que “la posibilidad del Presidente de reglamentar este asunto no se reduce al tiempo de 6 meses determinado en el artículo 9 de la Ley 2038 de 2020. Por el contrario, la facultad del Presidente está sujeta a la vigencia de ley”.

211. La Sala considera que, a partir de los principios democrático y de conservación del derecho, los que para este caso también configuran pautas interpretativas para el ejercicio del control de constitucionalidad, resulta necesario utilizar la segunda alternativa, que además corresponde con la jurisprudencia vigente sobre la materia. Esto debido a que permite, simultáneamente, mantener la decisión legislativa, que en todo caso debe considerarse como un llamado a la pronta reglamentación de la ley estatutaria y, a su vez, reconocer la naturaleza permanente de la facultad reglamentaria en cabeza del presidente de la República. Por lo tanto, la Corte declarará la constitucionalidad condicionada del párrafo segundo del artículo 1º del PLE, en el entendido de que el plazo de seis meses allí previsto no limita el ejercicio de la facultad reglamentaria del presidente a su vencimiento, de acuerdo con lo considerado en esta sentencia.

212. Adicionalmente, la Sala considera pertinente realizar dos precisiones acerca del alcance del mencionado párrafo segundo. En primer lugar, debe tenerse en cuenta que la facultad reglamentaria es una competencia constitucional amplia, lo que implica que, para el caso analizado, no se restringe a la materia vinculada a los cargos directivos, sino que incluye todas aquellas medidas que, respetuosas del marco regulatorio fijado por el legislador estatutario, sean necesarias para la debida ejecución de la ley. En segundo lugar, también debe resaltarse que, como parte de ese marco, el legislador estatutario ya ha previsto el concepto de CMND y CND. En efecto, los artículos 2º y 3º de la Ley 581 de 2000 definen cada uno de estos cargos y estas disposiciones, como es natural a partir de un criterio de jerarquía normativa, subordinan el ejercicio de la facultad reglamentaria.

213. El reconocimiento del legislador estatutario a una competencia constitucional del Presidente. Ahora bien, en lo que respecta al segundo aspecto, la Sala evidencia que la identificación específica de los CMND y los CND es un asunto que se inserta en la competencia gubernamental prevista en el artículo 189.14, esto es, crear, fusionar o suprimir, conforme a la ley, los empleos que demande la administración central, señalar sus funciones especiales y fijar sus dotaciones y emolumentos. En el caso planteado, el legislador

estatutario ha identificado los cargos respecto de los cuales se aplica la medida de cuota (Ley 581 de 2000, artículos 2° y 3°) y, por ende, corresponde al Gobierno, en virtud de la citada atribución constitucional, definir las funciones especiales que le confieren carácter decisorio o máximo nivel decisorio a esos empleos públicos.

214. A este respecto, la jurisprudencia constitucional ha indicado que sobre la materia analizada existen competencias compartidas entre el Congreso y el Presidente de la República. Así, de acuerdo con artículo 150.7 de la Constitución, el Congreso mediante leyes está facultado para determinar la estructura de la administración, crear, suprimir o fusionar Ministerios, Departamentos Administrativos, entre otros organismos de orden nacional, función que constitucionalmente puede delegar en el presidente de la República. Asimismo, el artículo 150.10 permite al legislador dotar excepcionalmente al presidente de facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley, salvo las excepciones allí contenidas, donde en modo alguno se impide al Congreso trasladar la potestad para estructurar la administración central. Por último, el presidente, como suprema autoridad administrativa, está facultado por disposición expresa del artículo 189 de la Constitución y conforme a la ley, para (i) crear, fusionar o suprimir los empleos que demande la administración central (num. 14); (ii) suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales (num. 15) y (iii) modificar la estructura de los Ministerios y los Departamentos Administrativos (num. 16).

215. Con base en estas previsiones superiores, la Corte ha concluido que “una vez establecidos los parámetros por el legislador mediante la ley, la Rama Ejecutiva puede dentro de dicho marco adelantar todas las facultades mencionadas y efectuar aquellas otras que le son permitidas directamente por la Carta Política”. A partir de esa regla jurisprudencial, se encuentra que en el caso analizado el legislador estatutario identificó y definió los CMND y los CND, a la vez que, con la disposición analizada, reconoció la competencia del Gobierno Nacional para reglamentar. La Sala Plena insiste en que esta facultad hace parte de la distribución de atribuciones prevista en la Constitución y, en particular, la expresada en el artículo 189.14 superior.

216. Criterios para el ejercicio de la facultad reglamentaria frente a la medida de cuota. No obstante, la Sala considera importante resaltar que en el ejercicio de la facultad reglamentaria el Gobierno Nacional deberá tener en cuenta los condicionamientos a la constitucionalidad de las medidas de cuota planteadas en la sentencia C-371 de 2000

respecto de la implementación de la medida de cuota. Así, la reglamentación prescribirá que la medida de cuota en los cargos en mención, ahora tendiente a la paridad, “se deberá aplicar de manera paulatina, en la medida en que los cargos del ‘máximo nivel decisorio’ y de ‘otros niveles decisorios’ vayan quedando vacantes”. Esto siempre bajo la condición de que dicha aplicación paulatina “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”.

217. Asimismo, la mencionada reglamentación tendrá en cuenta que “cuando en la designación de cargos del ‘máximo nivel decisorio’ o de ‘otros niveles decisorios’ concurren varias personas o entidades, se procurará que las mujeres tengan una adecuada representación conforme a la regla de selección allí prevista, sin que ésta sea inexorable”.

218. A este respecto, la Corte se aparta de lo solicitado por algunos intervinientes, en el sentido de que deben reiterarse en la parte resolutive de esta sentencia los condicionamientos fijados en su momento por la sentencia C-371 de 2000. Esto debido a que, como se explicó en el apartado introductorio de esta decisión, las previsiones del PLE se limitan a modificar algunos asuntos puntuales de la Ley 581 de 2000, de modo que se mantienen los mandatos imperativos de interpretación de esas disposiciones, sin que resulte necesario ahora reiterarlos. Nótese que los aspectos sobre los cuales recaen los condicionamientos: naturaleza paulatina de la aplicación de la medida de cuota y la regla especial para el caso de que la provisión del cargo se realice por la postulación de varias entidades, refieren a apartes normativos que no sufrieron modificaciones por parte del PLE. Esto quiere decir que los condicionamientos en comento conservan plena vigencia, como lo ha reconocido la Corte en esta sentencia.

219. En conclusión, la Sala declarará la constitucionalidad del artículo 1° del PLE. Esto, salvo la expresión “en el plazo de seis meses, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley”, contenida en el parágrafo segundo de dicho artículo, cuya constitucionalidad se condicionará en el entendido de que ese plazo no limita el carácter permanente de la potestad reglamentaria del presidente de la República.

## Artículo 2°

220. El artículo 2° del PLE adiciona el artículo 13 de la Ley 581 de 2000 con el fin de

determinar que, en las delegaciones de colombianos en comisiones oficiales a conferencias diplomáticas, reuniones, foros internacionales, comités de expertos y eventos de naturaleza similar, se deberán incluir mujeres “de forma paritaria”.

221. De manera similar a como se expuso respecto del artículo 1° del PLE, la Corte referirá las reglas fijadas en la sentencia C-371 de 2000 en cuanto a la constitucionalidad del artículo 11 de la Ley 581 de 2000, a manera de contexto y precedente vinculante en esta oportunidad. Luego de esa recapitulación se pronunciará sobre la constitucionalidad del artículo 2° del PLE.

222. La regla jurisprudencial aplicable. Las consideraciones planteadas por la mencionada sentencia sobre este particular fueron breves. En primer lugar, llamó la atención acerca de que la inclusión de las mujeres en las delegaciones internacionales de ninguna manera involucraba que estas carecieran de los méritos y competencias para ello. Así, las “mujeres designadas deberán ser personas que trabajen en temas relacionados con los que se traten en las correspondientes conferencias diplomáticas, reuniones, foros internacionales, comités de expertos y eventos de naturaleza similar, y no meras acompañantes de los delegados, pues esto sólo continuaría las prácticas degradantes de la mujer, que el proyecto se propone erradicar”. Adicionalmente, señaló que la regla que prevé el incumplimiento de esta disposición como causal de mala conducta debía interpretarse de manera que “se debe tener en cuenta eventos de fuerza mayor, como, por ejemplo, que la composición y número de la delegación no permita satisfacer el propósito que la norma persigue”.

223. El artículo 2° del PLE es constitucional. La Corte advierte que la disposición examinada es plenamente compatible con la Constitución, al cumplir con un juicio intermedio de proporcionalidad y conforme los siguientes argumentos.

224. La medida cumple con un fin constitucionalmente importante. Como lo ha señalado la Corte, la igualdad y la paridad entre hombres y mujeres en la esfera pública tiene como fundamento los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución, así como normas de derechos humanos que forman parte del bloque de constitucionalidad. Al respecto, la Sala resalta que, como se ha indicado, la paridad es la distribución que mejor desarrolla el mandato de igualdad entre hombres y mujeres en el acceso a la esfera pública y, en particular, al cumplimiento de las principales funciones en el Estado.

226. La medida no es evidentemente desproporcionada. Esto, por cuanto no implica una limitación excesiva a los derechos de los hombres. Las medidas examinadas no circunscriben la participación en los escenarios referidos únicamente a las mujeres. En contraste, garantizan que, junto con los hombres, participen en estos. De esta forma, no se limita o reduce, de manera desproporcionada, la participación de estos últimos. En todo caso, la Sala resalta que la evidencia empírica explicada en esta sentencia permite inferir que existe una similar distribución de las competencias y habilidades profesionales entre hombres y mujeres, por lo que el establecimiento de una regla de paridad en la participación en las delegaciones internacionales resulta neutro en términos de la adecuada representación del Estado colombiano en esas instancias y certámenes. De esta manera, la previsión de la paridad en este caso desarrolla adecuadamente los fines de la función administrativa de que trata el artículo 209 de la Constitución, en especial los de igualdad, eficacia e imparcialidad.

227. Además, el mandato de paridad analizado está plenamente justificado, no solo por las razones anotadas, sino también ante la prevalencia de la distribución inequitativa de las labores de cuidado entre hombres y mujeres. Ante esta situación, las mujeres tienen mayores barreras para asistir a las delegaciones mencionadas, puesto que, al efectuarse en el extranjero, resultan más demandantes para quienes ejercen esas labores, en particular para quienes son madres y/o cuidadoras de personas que no pueden valerse por sí mismas. En ese sentido, la fijación de un criterio de paridad es una medida adecuada para promover una mayor participación de las mujeres y, por la vía indirecta, tender hacia un mayor equilibrio en la distribución de las labores de cuidado.

228. Explicados estos asuntos, la Corte declarara la constitucionalidad del artículo 2° del PLE.

### Artículo 3°

229. El artículo 3° del PLE adiciona un párrafo al artículo 28 de la Ley 1475 de 2011, con el fin de que, a partir de 2026, en las listas donde se elijan menos de cinco curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta -exceptuando su resultado- deberán integrarse por al menos una mujer.

230. Consideraciones en el proceso legislativo. En el trámite legislativo se expuso que esta disposición tiene como objeto solucionar una injusta disconformidad en la redacción del artículo 28 mencionado. Esto debido a que si bien existía una regla conforme a la cual en las

listas donde se eligieran cinco o más curules debían conformarse por mínimo un 30% de uno de los géneros, no sucedía lo mismo en las listas para proveer menos curules y en perjuicio de las mujeres que aspirasen a candidatizarse en ese supuesto. Cabe anotar que a lo largo del trámite se mantuvo la idea de extender la regla de paridad a todas las listas, pero durante la plenaria en la Cámara de Representantes algunos congresistas presentaron reparos a esa regla con el argumento que, en especial en las regiones, resultaba particularmente difícil encontrar candidatas suficientes. En ese sentido, se nombró una comisión para estudiar la materia, la cual concluyó que era necesario corregir la inequidad existente en las listas para proveer menos curules y, a su turno, fijar la entrada en vigencia de la medida en 2026, para que coincidiera con las próximas elecciones de Congreso y los partidos y movimientos políticos tuvieran tiempo suficiente para hacer los ajustes correspondientes. En particular, argumentaron que era necesario evitar una precipitada e hipotética aplicación de la disposición en las pasadas elecciones locales de octubre de 2023.

231. El precedente contenido en la sentencia C-490 de 2011. La sentencia C-490 de 2011 concluyó que la inclusión de la regla que exigía el 30% de participación de uno de los géneros es compatible con la Constitución. Si bien esta previsión legal no fue objeto de reforma por el artículo 3º del PLE, en todo caso la Corte considera necesario referirse brevemente a las reglas allí fijadas, en cuanto constituyen precedente para la decisión sobre la constitucionalidad de dicha disposición.

232. La Sala puso de presente que si bien en la sentencia C-371 de 2000 se había declarado inconstitucional una medida similar, esa decisión no configuraba cosa juzgada constitucional, en virtud del cambio en el parámetro del control de constitucionalidad. En efecto, indicó que los artículos 40.3 y 108 de la Constitución, este último en su versión original, establecían que la ley no podía establecer exigencias sobre la organización interna de los partidos y movimientos políticos. Sin embargo, luego de esa decisión el Congreso adoptó los actos legislativos 1º de 2003 y 1º de 2009, los cuales eliminaron “la prohibición impuesta al legislador para intervenir en su organización interna, redujo sustancialmente el nivel de autonomía y discrecionalidad con que venían actuando dichas organizaciones. Esta nueva posición del legislador frente a los partidos y movimientos políticos le permitió establecer algunos condicionamientos como la prohibición de la doble militancia, la limitación del número de listas, así como la sujeción de su organización a una serie de principios, entre ellos, la equidad de género”.

233. Bajo esa nueva perspectiva, la medida de cuota en las listas para las corporaciones públicas resultaba constitucional en tanto (i) cumplía con la finalidad de remover las barreras discriminatorias en contra de las mujeres en el ámbito de la participación política, demostradas por su escaso número en los cargos de elección popular; (ii) promovía mandatos del derecho internacional de los derechos humanos, así como las previsiones de los artículos 40 y 43 de la Constitución, a partir de razones similares a las que se han planteado en la presente sentencia; (iii) desarrollaba los principios democrático y de equidad de género, aplicables a la organización de los partidos y movimientos políticos de acuerdo con el artículo 107 superior; (iv) era una limitación proporcionada y razonable a la autonomía de los partidos y movimientos políticos. Esto debido a que (a) estaba dirigida a garantizar un fin constitucionalmente importante, como es otorgar eficacia a los principios de igualdad y equidad de género; (b) era una medida adecuada y efectivamente conducente para cumplir con ese objetivo, esto en tanto la medida de cuota constituía “una estrategia directamente encaminada a incrementar los niveles de participación de las mujeres en la política, a fin de hacerla más igualitaria”; y (c) era resultado de una válida intervención en los partidos y movimientos políticos, quienes mantenían un amplio margen de maniobra para la configuración de las diferentes listas que, en todo caso, debían guiarse por los principios constitucionales que supeditan la actividad electoral.

234. Con base en estas consideraciones la Corte concluyó sobre el asunto analizado lo siguiente, que por su importancia para decidir sobre la constitucionalidad del artículo 3º del PLE se reproduce in extenso:

“En suma, la disposición contenida en el aparte final del artículo 28 del proyecto analizado, resulta plenamente ajustada a la Constitución, toda vez que promueve la igualdad sustancial en la participación de las mujeres en la política, estableciendo una medida de carácter remedial, compensador, emancipatorio y corrector a favor de un grupo de personas ubicado en situación sistémica de discriminación; realiza los principios democrático y de equidad de género que rigen la organización de los partidos y movimientos políticos, a la vez que desarrolla los mandatos internacionales y de la Constitución sobre el deber de las autoridades de garantizar la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la administración pública. Se trata además, de una medida que si bien puede limitar algunos de los contenidos de la autonomía de los partidos y movimientos políticos, persigue una finalidad importante, es adecuada y necesaria para alcanzar dicho fin, a la vez

que resulta proporcional en sentido estricto.

Por último, considera la Corte importante aclarar que la distinción de género hecha por el legislador estatutario, que distingue entre hombres y mujeres, es válida en tanto sirve de fundamento para garantizar la igualdad de oportunidades y de acceso al poder político para estas. Ello no significa, en modo alguno, que esa válida alternativa sea incompatible con la inclusión en la representación democrática de otras modalidades de identidad sexual, pues este mandato es corolario propio del principio de pluralismo, rector de la organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, el cual incorpora como mandato la inclusión de las minorías, entre ellas las de definición sexual. Por lo tanto, la distinción de género que usa el artículo 28 del Proyecto es armónica con dicha inclusión, puesto que la norma estatutaria, en varias de sus regulaciones, confiere sustento jurídico tanto a la promoción de la participación de la política de las mujeres, a través de un sistema de cuota, como a la inclusión de las mencionadas minorías, tanto en el funcionamiento y organización de las agrupaciones políticas, como en la representación democrática que éstas agencian”.

235. El artículo 3° es compatible con la Constitución. Las reglas jurisprudenciales antes sintetizadas resultan, a juicio de la Sala, suficientes para concluir la constitucionalidad del artículo 3° del PLE. En efecto, tanto la fijación del porcentaje del 30% de uno de los géneros como la obligación de que en las listas destinadas a proveer menos de cinco curules se incluya cuando menos una mujer, son especies dentro de una misma categoría: medidas de cuota destinadas a hacer efectiva la participación de las mujeres en los cargos de las corporaciones públicas y a partir de la remoción de las barreras que les impiden llegar a esos cargos. Por ende, habida consideración de que instrumentos de ese carácter son in genere compatibles con la Constitución, no se evidencia reproche alguno a ese respecto.

236. La medida cumple con el juicio de proporcionalidad. No obstante, en aras de efectuar un control de constitucionalidad específico y concreto sobre la medida contenida en el artículo 3° del PLE, la Corte considera pertinente acreditar la proporcionalidad y razonabilidad de la medida, labor que adelanta a continuación.

237. Como se explicó a propósito de la evaluación de las medidas de cuota previstas en el artículo 1° del PLE, tratándose de la formulación legislativa de acciones afirmativas el juicio de proporcionalidad aplicable es de intensidad intermedia.

238. En primer lugar, se encuentra que la medida tiene la promoción de la participación de la mujer y la remoción de las barreras para el acceso al ejercicio del poder político. Asimismo, como se puso de presente en el trámite legislativo, la medida también está dirigida a salvaguardar el principio de igualdad y el valor de la justicia, en particular tratándose de la desigual regulación existente entre las listas de más de cinco curules, en las que sí aplica la medida de cuota, y las de menos, donde no está presente. La optimización de estos principios y valores es, sin duda, un fin constitucional importante y por las razones que han sido explicadas en esta sentencia.

239. En segundo lugar, la medida es adecuada y efectivamente conducente para alcanzar el fin. En efecto, fijar una cuota de cuando menos una mujer como integrante de la lista de candidatos es una herramienta que efectivamente dinamiza la participación de las mujeres, puesto que impide que la lista esté conformada exclusivamente por hombres. Con todo, para la Sala es importante resaltar que la medida de cuota debe entenderse como un mínimo de participación, por lo que es apenas un punto de partida para el logro del objetivo óptimo, en términos de efectivización de la igualdad, que no es otro que la paridad. En modo alguno puede entenderse, en consecuencia, que la medida de cuota completa el deber de garantía de participación de las mujeres.

240. Finalmente, no se evidencia que la medida resulte desproporcionada. De un lado, la exigencia permite que la lista sea confeccionada, en cualquier caso, de manera equitativa entre los géneros, sin que ninguno predomine sobre otro, como tampoco incide en la potencial participación de las personas no binarias. De otro lado, no se afecta irrazonablemente la autonomía constitucional de los partidos políticos, puesto que mantiene la posibilidad de que, bajo procedimientos democráticos, configuren las listas a las corporaciones públicas de modo que reflejen sus preferencias y programas. Incluso, bien puede concluirse que la medida de cuota profundiza la naturaleza democrática de la lista y por la vía de una mayor diversidad mediante la integración de la perspectiva de género. Por último, también debe tenerse en cuenta que, habida cuenta de la concurrencia de personas de diferentes géneros con similares niveles de formación, la inclusión de la cuota debe operar de manera compatible con las exigencias de mérito para el ejercicio de la representación política, así como los demás atributos que los partidos y movimientos políticos consideren necesarios para esa adecuada representación de los electores.

241. En suma, la medida de cuota objeto de examen se alinea dentro de los propósitos constitucionales de la garantía de participación de las mujeres y cumple con los requisitos propios del juicio de proporcionalidad. En ese sentido, resulta compatible con la Carta Política.

242. La prórroga en la entrada en vigor es constitucional. La estipulación que determina la aplicación de la disposición analizada a partir de 2026 tampoco acarrea mayores debates sobre su constitucionalidad. Esto, debido a que la definición de los efectos temporales de las disposiciones jurídicas es un asunto que, de ordinario, hace parte del amplio margen de configuración legislativa. Además, para el presente caso y debido a la fecha en que seguramente será expedida la ley estatutaria, la siguiente elección en la que se aplicará la medida de cuota será aquella destinada a la designación del próximo Congreso de la República en marzo de 2026, lo que coincide plenamente con la intención del legislador estatutario. Por ende, esa previsión también será declarada constitucional.

243. Con base en un juicio de proporcionalidad intermedio, la Corte constata que, bajo las condiciones existentes al momento en que se adoptó la medida por el Congreso, esta resultaba proporcionada. De un lado, tiene por finalidad cumplir con un objetivo constitucionalmente valioso, como es evitar el entorpecimiento de la configuración de las listas ante la premura derivada de que el precepto analizado fuese aplicado en las elecciones locales de 2023. De otro lado, el aplazamiento era una mecanismo adecuado para cumplir con ese fin, habida cuenta de que prorrogaba la vigencia para las elecciones de Congreso que se celebrarán en marzo de 2026, confiriéndose con ello el tiempo suficiente para la implementación de la medida de cuota en las listas destinadas a proveer menos de cinco curules.

#### Artículo 4º

244. El artículo 4º establece que la ley entrará en vigencia al momento de su promulgación. Este precepto reitera la usual fórmula prospectiva de ley, por lo cual no se ofrece ningún cuestionamiento sobre su constitucionalidad.

#### VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en

nombre de Pueblo y por mandato de la Constitución Política,

## RESUELVE

PRIMERO. En lo que respecta al procedimiento legislativo surtido, declarar CONSTITUCIONAL el Proyecto de Ley Estatutaria 093 de 2022 Senado – 349 de 2023 Cámara “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”.

SEGUNDO. Declarar CONSTITUCIONAL el artículo 1º del Proyecto de Ley Estatutaria 093 de 2022 Senado – 349 de 2023 Cámara “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 el entendido de que el plazo de seis meses previsto en el párrafo segundo no limita el ejercicio de la facultad reglamentaria del Presidente luego de cumplido ese plazo y de acuerdo con lo considerado en esta sentencia.

TERCERO. Declarar CONSTITUCIONALES los artículos 2º, 3º y 4º del Proyecto de Ley Estatutaria 093 de 2022 Senado – 349 de 2023 Cámara “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”.

CUARTO. Una vez ejecutoriada esta decisión, por medio de la Secretaría General, REMITIR esta sentencia y el expediente de la referencia a los presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, y con el fin de que remitan al presidente de la República el texto definitivo del proyecto de ley estatutaria, transcrito en el numeral anterior, para los efectos del correspondiente trámite constitucional.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Presidente

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

Con aclaración de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con aclaración de voto

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

ANEXO

Modificaciones dentro del procedimiento legislativo al Proyecto de Ley Estatutaria 092/22 Senado - 349 de 2023 Cámara “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”.

Proyecto de ley

Ponencia para primer debate - Senado

Texto aprobado primer debate - Senado

Ponencia para segundo debate - Senado

Texto aprobado segundo debate - Senado

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

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

Artículo 4º. 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 2º, serán desempeñados por mujeres;
- b) Mínimo el cincuenta por ciento (50%) de los cargos de otros niveles decisorios, de que trata el artículo 3º, 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 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 2° y 3° 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

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 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 2° y 3° 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 3º, 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 2º. Modifíquese el artículo 13º 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 2º. Modifíquese el artículo 13º 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 2°. Modifíquese el artículo 13º 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 2°. Modifíquese el artículo 13º 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 2°. Modifíquese el artículo 13º 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 3º. Modifíquese el artículo 28º de la Ley 1475 de 2011, 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 la 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 3º. Modifíquese el artículo 28º de la Ley 1475 de 2011, 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 la 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 3º. Modifíquese el artículo 28º de la Ley 1475 de 2011, 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 3º. Modifíquese el artículo 28º de la Ley 1475 de 2011, 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 3º. Modifíquese el artículo 28º de la Ley 1475 de 2011, 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 4º. 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 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 (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 4º. 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 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 (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 4º. 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 4º. 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 4º. Adiciónese el artículo 80A al Decreto-Ley 2241 de 1986, el cual quedará así:

Artículo 80A. 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 entre mujeres y hombres.

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

Artículo 5º. La presente Ley rige a partir de su promulgación.

Artículo 5º. La presente Ley rige a partir de su promulgación.

Artículo 5º. La presente Ley rige a partir de su promulgación.

Artículo 5º. La presente Ley rige a partir de su promulgación.

Ponencia para primer debate – Cámara

Texto aprobado primer debate – Cámara

Ponencia segundo debate – Cámara

Texto aprobado segundo debate – Cámara

Texto conciliado

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

Artículo 4º. 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 3º, 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 2º. 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.

Parágrafo 3º. En los municipios del país, en donde no existan los cargos de máximo nivel decisorio, se deberá aplicar la regla del mínimo del cincuenta por ciento (50%) de los cargos de otros niveles decisorios que deberán ser desempeñados por mujeres.

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

Artículo 4º. 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 2º, 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, aplicará lo pertinente a los cargos a los cuales les aplicará la presente ley.

Parágrafo 3°. En los municipios del país, en donde no existan los cargos de máximo nivel decisorio, se deberá aplicar la regla del mínimo del cincuenta por ciento (50%) de los cargos de otros niveles decisorios que deberán ser desempeñados por mujeres.

Parágrafo 4°. El Gobierno nacional, por medio del Ministerio de la Igualdad o quien haga sus veces, deberá rendir un informe bianual a las Comisiones Primeras Constitucionales del Congreso de la República donde se presente un balance respecto a la implementación de las medidas para garantizar la participación paritaria de las mujeres en los cargos de máximo nivel decisorio y cargos de otro nivel decisorio en el orden nacional, departamental, municipal, distrital y local.

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 2° y 3° 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, aplicará lo pertinente a los cargos a los cuales les aplicará la presente ley.

Parágrafo 3°. En los municipios del país, en donde no existan los cargos de máximo nivel decisorio, se deberá aplicar la regla del mínimo del cincuenta por ciento (50%) de los cargos de otros niveles decisorios que deberán ser desempeñados por mujeres.

Parágrafo 4°. El Gobierno nacional, por medio del Ministerio de la Igualdad o quien haga sus veces, deberá rendir un informe bianual a las Comisiones Primeras Constitucionales del Congreso de la República donde se presente un balance respecto a la implementación de las medidas para garantizar la participación paritaria de las mujeres en los cargos de máximo nivel decisorio y cargos de otro nivel decisorio en el orden nacional, departamental, municipal, distrital y local.

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

Artículo 4º. 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 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 1. 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 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 2º, serán desempeñados por mujeres;

b) Mínimo el cincuenta por ciento (50%) de los cargos de otros niveles decisorios, de que trata el artículo 3º, 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 13º 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 2°. Modifíquese el artículo 13º 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 2°. Modifíquese el artículo 13º 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 2°. Modifíquese el artículo 13º 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 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 2011, 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.

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 3º. Modifíquese el artículo 28º de la Ley 1475 de 2011, 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 que debe cumplir cada uno de ellos, acorde a su regulación interna, así como corroborar 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. En el caso de listas impares, estas serán conformadas atendiendo a una discriminación positiva a favor de la mujer.

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 3º. Modifíquese el artículo 28º de la Ley 1475 de 2011, 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. En el caso de listas impares, estas serán conformadas atendiendo a una discriminación positiva a favor de la mujer.

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 3º. Agréguese un (1) inciso al artículo 28 de la Ley 1475 de 2011, el cual quedará así:

En las listas donde se elijan menos de cinco (5) curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta - exceptuando su resultado -, deberán integrar al menos una (1) mujer.

Parágrafo. Lo dispuesto en el presente inciso aplicara a partir del año 2026.

Artículo 3º. Modifíquese el artículo 28º de la Ley 1475 de 2011, 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 30% 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 la 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.

Parágrafo. A partir del año 2026, en las listas donde se elijan menos de cinco (5) curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta -exceptuando su resultado - deberán integrar al menos (1) mujer.

Artículo 4º Eliminado

Artículo 4º. La presente ley rige a partir de su promulgación.

Artículo 4º. La presente ley rige a partir de su promulgación.

Artículo 4º. La presente ley rige a partir de su promulgación.

Artículo 4º. La presente ley rige a partir de su promulgación.

Artículo 4º. La presente ley rige a partir de su promulgación.

Expediente PE-053

M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera