

Bogotá D.C., Septiembre de 2022

Senador
FABIO RAÚL AMIN SÁLEME
Presidente Comisión Primera
Senado de la República

Asunto: Ponencia positiva para primer debate del Proyecto de ley N° 093 de 2022 Senado

Cordial saludo,

En cumplimiento del encargo recibido por parte de la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, y de conformidad con lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, procedo a rendir Informe de Ponencia para primer debate del Proyecto de ley N° 093 de 2022 Senado: “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”.

Atentamente,



MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ
Senadora de la República
Coalición Pacto Histórico

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY N° 093 DE 2022
SENADO: “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.”**

1. TRÁMITE DEL PROYECTO

Mediante Acta MD-04, fui designada por la mesa directiva de la Comisión Primera del Senado de la República como ponente en primer debate del siguiente proyecto de ley:

Proyecto de ley N° 093 de 2022 Senado: ***“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.”***

2. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene por objeto modificar los artículos 4 y 13 de la Ley 581 de 2000, y 28 de la Ley 1475 de 2014, además de adicionar un nuevo artículo al Código Electoral, con el fin de generar una ley de cuotas en la cual el porcentaje de estas aumente de un mínimo de 30%, del género opuesto al mayoritario, a un mínimo de 50%. El proyecto también se propone garantizar la participación de las mujeres en las elecciones para corporaciones públicas, de cinco (5) o más curules, de forma paritaria. Adicionalmente, apunta al fortalecimiento del reconocimiento a la participación de las mujeres en los asuntos públicos, la garantía de sus derechos políticos y el avance en la igualdad real.

3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Conforme a lo expuesto en la exposición de motivos presentada por los autores y a la Constitución Política de Colombia, la cual enmarca el derecho fundamental a la igualdad en su artículo 13, como ***“un derecho fundamental, por el cual el Estado debe garantizar el acceso a los mismos derechos a todos sus ciudadanos, sin importar el sexo...”*** se puede inferir

que el mayor esfuerzo para materializar la igualdad, en temas de género, es la Ley 581 de 2000. Esta funge como mecanismo para garantizar una mayor representación y participación de las mujeres en el sistema político como grupo minoritario históricamente discriminado y subrepresentado.

A continuación, se ilustra el impacto de la Ley 581 de 2000 en la participación de las mujeres en cargos de nivel decisorio:

	Porcentaje de mujeres en el año 2000	Porcentaje de mujeres en el año 2013
Legislativa	12.23%	23.52%
Judicial	10.42%	46.55%
Ejecutiva	4.98%	46.71%

Si bien esta ley fue un primer paso que permitió una mejora sustancial en la participación de las mujeres en el Estado en cuanto a la ocupación de cargos decisorios, en la actualidad estos esfuerzos se deben aumentar. Según datos del DANE, para el 2021 la participación de mujeres en cargos directivos del Estado era del 46%, mientras que su representación en el total poblacional era del 51,2%. Es decir, no hay una correspondencia entre la participación de la mujer en el Estado y la magnitud de su presencia demográfica. Aunque este no es el argumento central para justificar esta ponencia, sí permite señalar el reflejo vigente de la desigualdad como un hecho histórico que ha condicionado a las mujeres a la “ciudadanía restringida” y a la subrepresentación de sus intereses en los cargos con poder decisorio. Este hecho afecta la democracia en general mediante régimen deficitario que no cuenta con la representación idónea, en los cargos de nivel decisorio estatales, de más de la mitad de su población históricamente relegada.

Es cierto que, actualmente, la tendencia es favorable, pues se han realizado notables esfuerzos para direccionar al Estado a garantizar la paridad. No obstante, siguen existiendo obstáculos

culturales y estructurales que impiden combatir del todo a la discriminación. Aumentar esta participación con nuevas leyes que la promuevan, tendrá un impacto positivo frente al funcionamiento del Estado en general y permitirá subsanar la deuda histórica, respecto a los derechos de las mujeres que aún es perceptible.

4. NORMATIVIDAD VIGENTE

Régimen Constitucional: Constitucionalmente este proyecto de ley tiene su fundamento principalmente en los artículos 2, 13 y 43:

- **Artículo 2:** *“Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; **facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación;** defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.
Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.”*
- **Artículo 13:** *“**Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.**
El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.
El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.”*

- **Artículo 43:** *“La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de este subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada.”*

Régimen legal: En cuanto al régimen legal es necesario traer a colación las siguientes leyes:

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

Jurisprudencia: Asimismo, existe abundante jurisprudencia para soportar la ampliación de la ley de cuotas, en aras de aumentar su efectividad para conseguir el objetivo de eliminar las brechas y discriminación hacia las mujeres y para garantizar la participación de forma paritaria en los cargos decisorios del Estado. Las sentencias mencionadas a continuación son un ejemplo al respecto:

- **Sentencia C-371-00.** Revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria N°62/98 Senado y 158/98 Cámara, "por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Nacional y se dictan otras disposiciones".
- **Fallo del Consejo de Estado 390 de 2000.** Postulación de mujeres en la integración de ternas. Alcance de la Sentencia C-371-00. Obligatoriedad de la postulación de una mujer en la elaboración de terna para elección de alcalde Local en el Distrito.
- **Fallo del Consejo de Estado 1631 de 2006.** En el cual resultan inaplicables para la conformación de las ternas de candidatos a las alcaldías locales, pues imponen a las juntas administradoras locales acudir al sistema del cociente electoral para tal propósito, cuando lo cierto es que este sistema no garantiza la inclusión de una mujer en la terna, como lo establece el artículo 6° de la ley estatutaria 581 de 2000.
- **Fallos del Consejo de Estado 1633 de 2007.** Todas las ternas o las listas elaboradas para efectos de nombramientos debían incluirse al menos el nombre de una mujer o un número de mujeres proporcional al de hombres, según el caso.
- **Sentencia C-128-19.** Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 4° de la Ley 581 de 2000. (La corte se declaró INHIBIDA para pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 4° de la Ley 581 de 2000).

Instrumentos internacionales:

Finalmente, existen diversos instrumentos internacionales que respaldan la aplicación de las leyes de cuotas, como lo es el caso de la **Declaración sobre la Eliminación de la**

Discriminación contra la Mujer de 1967 de las Naciones Unidas, la cual, en su artículo 3, determina que ***“la mujer tiene derecho, en condiciones de igualdad, al goce y la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política...”***

Esto también lo establece la **Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer – CEDAW de 1981**, la cual, en su artículo 2 literal e), establece que los Estados parte de la Convención se comprometen a ***“tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas.”***

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

Se puede concluir, entonces, que existe un extenso repertorio normativo nacional, internacional y jurisprudencial que justifica la necesidad de medidas afirmativas, como las que se plantean en el presente proyecto de ley, para fomentar la participación política de las mujeres como elemento indispensable para el cumplimiento de las obligaciones estatales de garantizar y promover los derechos de toda su ciudadanía.

5. DERECHO COMPARADO

A continuación, se presenta un cuadro en el que se encuentran los países en los cuales han sido implementadas las leyes de cuotas como medidas afirmativas para fomentar la participación de las mujeres en los espacios de toma de decisiones:

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

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

Tabla tomada de la exposición de motivos del proyecto de ley 093 de 2022 Senado

6. CONSIDERACIONES DE LA PONENTE

En Colombia, según el último censo poblacional de 2018, el 51.2% de la población son mujeres, es decir, más de la mitad de la población. Este proyecto de ley se plantea reforzar los mecanismos creados en la ley de cuotas para garantizar la participación igualitaria de las mujeres en todos los niveles de las ramas de poder y demás órganos públicos, en cumplimiento de los mandatos constitucionales y en desarrollo de los principios constitucionales de paridad, alternancia y universalidad.

Desde septiembre de 1995, en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing, se aprobó la Plataforma de Acción Mundial, de la cual Colombia es signataria. Uno de los doce temas de especial preocupación en dicha plataforma fue la desigualdad entre el hombre y la mujer en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones en todos los niveles.

Por otro lado, el proyecto se halla en consonancia con lo dispuesto en la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en los cuales se reconoce la igualdad de género como su quinto objetivo y se hace un llamado para lograr una participación plena de las mujeres en todos los niveles de las organizaciones.

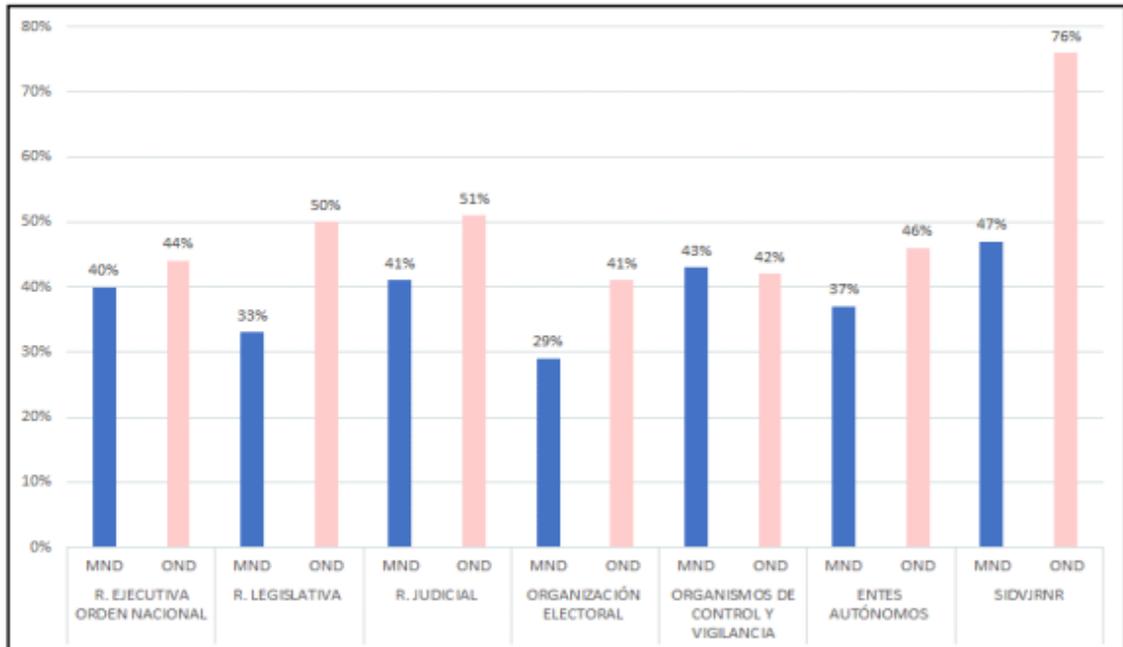
También se debe mencionar que, aunque la meta del Estado colombiano señalada en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, fue alcanzar el 50% de participación de mujeres en el sector público, principalmente en la rama ejecutiva, la última medición con corte a diciembre de 2021 realizada a 2.406 entidades por el Departamento Administrativo de la Función Pública, muestra que, de 9.105 cargos reportados en el máximo nivel decisorio (MND), 8.919 fueron provistos; de estos 3.976 cargos se encuentran ocupados por mujeres, lo que representa un 45%. De los 10.217 cargos reportados en otros niveles decisorios (OND), 9.672 fueron provistos; de estos 4.561 cargos se encuentran ocupados por mujeres, lo que representa un 47% ¹.

1

https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/40836735/2021-12-23_Informe_ley_cuotas_2021.pdf/ea0e51d5-cdea-c42-9cb8-f45024105cec?t=1640353341733

Por lo anterior, de acuerdo con la información obtenida, el porcentaje ponderado para la vigencia 2021 es de 46%, lo cual indica un incremento de 1 punto porcentual con respecto al porcentaje ponderado obtenido en la anterior vigencia.

Gráfica 1. Participación de la mujer en los cargos directivos en el orden nacional del Estado colombiano por ramas y órganos del poder público.



Fuente: Función Pública, Dirección de Empleo Público, septiembre 2021.

De acuerdo con la gráfica anterior, para el máximo nivel decisorio (MND) entre las ramas y órganos del poder público, seis (6) tipos de entidades dieron cumplimiento con lo dispuesto en la Ley 581 del 2000. En el caso de los otros niveles decisorios (OND), se destaca que todas las ramas y órganos del poder público cumplen con lo dispuesto en la Ley 581 del 2000, además de visibilizarse un incremento general en todos los porcentajes respecto a la información reportada en la vigencia 2020.



Según los datos mencionados anteriormente, aunque estamos cerca de lograr la meta y ha habido importantes avances en la participación de mujeres en los cargos directivos del Estado, siguen existiendo los techos de cristal. Sobre todo para las mujeres que se encuentran en los niveles más altos a nivel estatal, aún falta participación y condiciones igualitarias. Por lo tanto, es importante la aprobación del presente proyecto de ley como una medida afirmativa para que la igualdad formal que se encuentra en la Constitución Nacional se materialice.

Las mujeres en Colombia iniciaron su participación política en el año 1957 con el derecho a elegir y ser elegidas, el cual fue producto de sus acciones pacíficas y políticas. Sin embargo, el derecho de las mujeres a participar no debe limitarse al derecho a votar y ser electas, sino a intervenir en todos los espacios donde se deliberan y deciden los asuntos públicos.

A partir de ese momento se ha tenido que recorrer un largo camino para ganar espacios en los lugares de toma de decisiones. El porcentaje de mujeres en los cargos de elección popular, esto es, alcaldías, gobernaciones, asambleas, concejos y Congreso de la República, no había superado el 22,5% hasta esta última elección al congreso que alcanzó el 29.7 %. Se requirieron más de 60 años de ese importante logro.

En cuanto a la rama legislativa, al Congreso que fue instalado el 20 de julio de 2022, período 2022-2026, un total de 85 mujeres llegaron a ocupar curules. En senado esto corresponde al 28.8% de las 108 curules. Es decir, 33 curules son ocupadas por mujeres. En tanto a la Cámara de representantes, de las 187 curules 54 son ocupadas por mujeres, lo que corresponde al 28,8%.²

Para las pasadas elecciones, 1.112 mujeres fueron candidatas que aspiraban llegar al Congreso, es decir, el 38,7% de la conformación de las listas. Esto significó un aumento de 5,8 puntos porcentuales respecto a las elecciones del 2018³, pero sigue siendo deficiente.

² Pactometro. (2022). Rumbo a la paridad: Disponible en: <https://rumboalaparidad.co/aliados/>

³ Pactometro. (2022). Rumbo a la paridad: Disponible en: <https://rumboalaparidad.co/aliados/>

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

Tal como se menciona en la exposición de motivos, las leyes de cuotas son una herramienta fundamental en la materialización de los principios constitucionales de igualdad y participación de las mujeres en cargos de poder y toma de decisiones. Aun así, en algunos casos se evidencia incumplimiento de la cuota e inconsistencia respecto a la participación superior al 30% mínimo requerido.

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

Por otro lado, en el marco del CONPES 3918 de 2018 se establecieron lineamientos para la efectiva implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Colombia, precisando como meta trazada para el 2019 un 44.5% y para el 2030 en el 50%.

7. CONFLICTO DE INTERESES

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, se considera que la votación y discusión del presente proyecto de ley no genera conflictos de interés, puesto que no generaría beneficios particulares, actuales y directos, conforme a lo dispuesto en la ley, dado que el objeto de este versa sobre funciones relacionadas con el registro civil y facultades propias de la Registraduría Nacional.

Sobre el particular, resulta importante recordar lo señalado por el Consejo de Estado (2019):

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador;

particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5 de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019:

“Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil”.

Finalmente, se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992, no exime al Congresista de identificar otras causales adicionales.

8. PROPOSICIÓN.

Con fundamento en las razones aquí expuestas, propongo de manera respetuosa a los Honorables Senadores dar primer debate al Proyecto de ley N° 093 de 2022 Senado “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” conforme al texto original.



MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ
Senadora de la República
Coalición Pacto Histórico