

## INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 105 DE 2023 SENADO

*por medio de la cual se crea la modalidad de licencia de maternidad para mujeres en política, se promueve la igualdad y la participación política de las mujeres, se modifica la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones.*

<p style="text-align: center;"><b>INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NO. 105 DE 2023 SENADO "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA LA MODALIDAD DE LICENCIA DE MATERNIDAD PARA MUJERES EN POLÍTICA, SE PROMUEVE LA IGUALDAD Y LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES, SE MODIFICA LA LEY 5 DE 1992 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".</b></p> <p>Bogotá D.C., 13 de marzo de 2024</p> <p>Señor <b>GERMÁN BLANCO ÁLVAREZ</b> Presidente <b>COMISIÓN PRIMERA</b> <b>SENADO DE LA REPÚBLICA</b> Ciudad</p> <p><b>Asunto:</b> Ponencia positiva para segundo debate del Proyecto de Ley No. 105 de 2023 Senado "Por medio de la cual se crea la modalidad de licencia de maternidad para mujeres en política, se promueve la igualdad y la participación política de las mujeres, se modifica la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones"</p> <p>Respetado señor Presidente:</p> <p>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 positiva para segundo debate del Proyecto de Ley No. 105 de 2023 Senado "Por medio de la cual se crea la modalidad de licencia de maternidad para mujeres en política, se promueve la igualdad y la participación política de las mujeres, se modifica la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones"</p> <p>El informe de ponencia se rinde en los siguientes términos:</p> <p><b>1. TRÁMITE DE LA INICIATIVA</b></p> <p>1.1. El Proyecto de Ley fue radicado el día 22 de agosto de 2023 ante la Secretaría General del Senado de la República, siendo suscrito por el Senador David Luna Sánchez y las Senadoras y Representantes a la Cámara: Paloma Valencia Laserna,</p>	<p>Catherine Juvinao Clavijo, Andrea Padilla Villarraga, Lorena Ríos Cuellar, María Fernanda Carrascal, Piedad Correal Rubiano, Karime Andrea Cotes Martínez, Sandra Bibiana Aristizábal Saleg, Lina María Garrido Martín, Adriana Carolina Arbeláez Giraldo, Yenny Roza Zambrano, Ana María Castañeda, Jezmi Lizeth Barraza Arraut, María José Pizarro Rodríguez, María Fernanda Cabal Molina, Yenica Sugein Acosta Infante, Clara López Obregón, Aida Quilcué Vivas y Jennifer Pedraza Sandoval.</p> <p>1.2. El Proyecto de Ley fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 1126 de 2023.</p> <p>1.3. La Secretaría de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República comunicó el 20 de septiembre de 2023 que de acuerdo con el Acta 09 de Mesa Directiva de la Comisión designó como ponentes a: David Luna Sánchez (Coordinador), Germán Blanco Álvarez, Jonathan Pulido Hernández, Clara López Obregón, Alejandro Vega Pérez, Julio Elías Chagüi Flórez, Julián Gallo Cubillos y Paloma Valencia Laserna.</p> <p>1.4 El 20 de febrero de 2024, se dio primer debate al proyecto de ley bajo estudio en la Comisión Primera del Senado de la República. Luego de la sustentación de la ponencia, se sometió a consideración la proposición con que termina la ponencia, la cual fue aprobada con un total de 14 votos por el Si y 0 por el No, cumpliendo con la mayoría absoluta requerida por la ley.</p> <p>Durante el debate del Senador Carlos Fernando Mota presento una (1) proposición, orientada a ampliar la modalidad de licencia de maternidad para mujeres en política a los hombres (es decir, Senadores, Representantes a la Cámara, Concejales, Diputados y Ediles). Se sometió a votación el bloque de seis (6) artículos como venían en la ponencia, quedando la proposición descrita como constancia, los cuales fueron aprobados en su totalidad con 14 votos por el Si y 0 por el No, cumpliendo con la mayoría requerida por tratarse de una ley orgánica.</p> <p>Finalmente, se sometió a consideración el título y la pregunta, los cuales fueron aprobados en su totalidad con 12 votos por el Si y 0 por el No, de conformidad con la mayoría absoluta requerida para una ley orgánica. El desarrollo de esta sesión quedó consignado en el Acta 29 del 20 de febrero de 2024.</p> <p>La Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado designó el mismo cuerpo de ponentes y ratificó como coordinador ponente al senador David Luna Sánchez.</p>
--	--

<p><b>2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY</b></p> <p>El Proyecto de Ley Orgánica tiene como propósito crear la modalidad de licencia de maternidad para mujeres en política, promover la igualdad y la participación política de las mujeres, modificar la Ley 5 de 1992 y dictar otras disposiciones.</p> <p><b>3. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA</b></p> <p>El Proyecto de Ley fue justificado por sus autores en los siguientes términos:</p> <p><b>Introducción</b></p> <p><b>I. Marco constitucional: la especial protección de la mujer embarazada a nivel constitucional</b></p> <p>La Constitución Política de Colombia establece que la mujer durante el periodo de embarazo y en el periodo post-parto gozará de una mayor protección y asistencia del Estado. Así mismo, contempla el principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.</p> <p><i>“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 éste subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada. El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia”.</i></p> <p>A nivel de bloque de constitucionalidad, Colombia ha ratificado varios tratados internacionales que reconocen a la mujer embarazada como un sujeto de protección especial. Sobre este particular, el Convenio 183 de la Organización Internacional del Trabajo indica en su artículo 9 que: <i>“1. Todo Miembro debe adoptar medidas apropiadas para garantizar que la maternidad no constituya una causa de discriminación en el empleo, con inclusión del acceso al empleo, y ello no obstante el párrafo 1 del artículo 2”.</i><sup>1</sup></p> <p>Por su parte, el artículo 4 de la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará” de la Organización de</p> <p><sup>1</sup> Organización Internacional del Trabajo. (2000). Convenio 183 sobre la protección de la maternidad (revisado en 2000).</p>	<p>Estados Americanos, incorporada al ordenamiento jurídico nacional mediante la Ley 248 de 1995 señala:</p> <p><i>“Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros: a. el derecho a que se respete su vida; b. el derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral; c. el derecho a la libertad y a la seguridad personales; d. el derecho a no ser sometida a torturas; e. el derecho a que se respete la dignidad inherente a su persona y que se proteja a su familia; f. el derecho a igualdad de protección ante la ley y de la ley; g. el derecho a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos; h. el derecho a libertad de asociación; i. el derecho a la libertad de profesar la religión y las creencias propias dentro de la ley, y j. el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones” (OEA).</i></p> <p>En el ámbito jurisprudencial, en la Sentencia C-005 de 2017 se contemplan los cuatro fundamentos constitucionales de la protección especial de la mujer durante el embarazo y el periodo de lactancia:</p> <p><i>“(…) Primer Fundamento. El artículo 43 contempla un deber específico estatal en este sentido cuando señala que la mujer “durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de éste subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada”. Este enunciado constitucional implica a su vez dos obligaciones: la especial protección estatal de la mujer embarazada y lactante, sin distinción, y un deber prestacional también a cargo del Estado consistente en otorgar un subsidio cuando esté desempleada o desamparada.</i></p> <p><i>(…) El segundo fundamento constitucional es la protección de la mujer embarazada o lactante de la discriminación en el ámbito del trabajo, habitualmente conocida como fuero de maternidad. El fin de la protección en este caso es impedir la discriminación constituida por el despido, la terminación o la no renovación del contrato de trabajo por causa o con ocasión del embarazo o la lactancia.</i></p> <p><i>El fundamento constitucional inicial del fuero de maternidad, es el derecho a la igualdad y la consecuente prohibición de la discriminación por razones de sexo, prescritas en los artículos 13 y 43 de la Constitución, en el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y en los artículos 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). Del mismo modo se</i></p>
<p><i>funda en los artículos 2 y 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) y en los artículos 3 y 6 del Pacto de San Salvador, que en su conjunto consagran el derecho a trabajar para todas las personas sin distinciones de sexo. De forma más concreta, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), expedida en Nueva York el 18 de diciembre de 1979, por la Asamblea General de la ONU y aprobada por la Ley 51 de 1981, en su artículo 11 dispone que es obligación de los Estados adoptar “todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo” a fin de asegurarle, en condiciones de igualdad con los hombres “el derecho al trabajo como derecho inalienable de todo ser humano”.</i></p> <p><i>(…) Un tercer fundamento de la protección especial de la mujer en estado de gravedad deriva de los preceptos constitucionales que califican a la vida como un valor fundante del ordenamiento constitucional, especialmente el Preámbulo y los artículos 11 y 44 de la Carta Política. La vida, como se ha señalado en reiterada jurisprudencia de esta Corporación, es un bien jurídico de máxima relevancia. Por ello la mujer en estado de embarazo es también protegida en forma preferencial por el ordenamiento como gestadora de la vida que es.</i></p> <p><i>(…) En cuarto lugar, la especial protección a la mujer gestante y a la maternidad se justifica, igualmente, por la particular relevancia de la familia en el orden constitucional colombiano, ya que ésta es la institución básica de la sociedad que merece una protección integral de parte de la sociedad y del Estado (CP art. 5º y 42), pues como ha sostenido esta Corte “si la mujer que va a tener un hijo, o la madre que acaba de tenerlo, no recibieran un apoyo específico, los lazos familiares podrían verse gravemente afectados”.</i></p> <p>Adicionalmente, la Corte Constitucional ha declarado que la mujer, y de manera particular la mujer en estado de embarazo, es un sujeto de especial protección constitucional. En la sentencia C-355 de 2006, la Corte Constitucional señaló: <i>“(…) A partir del Acto Constituyente de 1991 los derechos de las mujeres adquirieron trascendencia Constitucional. Cabe recordar, que las mujeres contaron con especial deferencia por parte del Constituyente de 1991, quien conocedor de las desventajas que ellas han tenido que sufrir a lo largo de la historia, optó por consagrar en el texto constitucional la igualdad, tanto de derechos como de oportunidades, entre el hombre y la mujer, así como por hacer expreso su no sometimiento a ninguna clase de discriminación” (MP Jaime Araujo Rentería y Clara Inés Vargas).</i></p> <p>Por su parte, en la sentencia T-088 de 2008 se indicó que: <i>“(…) En suma, por expreso mandato constitucional las mujeres embarazadas y parturientas son</i></p>	<p><i>sujetos de especial protección constitucional; debido a que tal condición implica el reconocimiento de una situación de extrema vulnerabilidad, el Estado y los particulares que actúan en su nombre tienen la obligación de brindarles protección y asistencia, así como de garantizar de manera reforzada las condiciones necesarias para el pleno ejercicio de todos sus derechos.</i></p> <p><i>En conclusión, con fundamento en las normas constitucionales indicadas anteriormente, así como en los múltiples instrumentos internacionales ratificados por el Estado Colombiano al respecto, la jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido que el amparo reforzado de la mujer como integrante de los sujetos de especial protección constitucional parte del reconocimiento que el Constituyente de 1991 hizo de la desigualdad formal y real a la que se ha visto sometida históricamente. De esta forma, esta Corporación ha reiterado la obligación del Estado de proteger de manera especial a las mujeres embarazadas o parturientas, y se ha pronunciado sobre la necesidad de garantizar de manera efectiva y prevalente el ejercicio de sus derechos.” (MP Jaime Araujo Rentería).</i></p> <p>De conformidad con lo expuesto, tanto la Constitución Política, los tratados internacionales y la jurisprudencia de la Corte Constitucional han indicado que las mujeres en estado de embarazo son sujetos de especial protección constitucional y el Estado colombiano tiene el deber de proteger sus derechos.</p> <p>En lo que respecta de manera particular a las mujeres que tienen la calidad de congresistas, el artículo 134 de la Constitución señala que <i>“No habrá faltas temporales, salvo cuando las mujeres, por razón de licencia de maternidad deban ausentarse del cargo”.</i><sup>2</sup> De esa manera, la licencia de maternidad (y la de paternidad) puede dar lugar a la falta temporal, lo que implica la posibilidad de reanudación del cargo una vez que culmine el periodo de licencia concedido.</p> <p>Esta normativa constitucional a su vez se hizo extensiva a las concejalas, edilesas y diputadas, en la Ley 2148 de 2021. En ese sentido, estas mujeres políticas tendrán derecho al reconocimiento de la licencia de maternidad remunerada, como falta temporal permitida, por el tiempo y en las condiciones establecidas en el Código Sustantivo del Trabajo. Esta Ley sin lugar a dudas, representó un avance para la igualdad de mujeres en política en Colombia.</p> <p><sup>2</sup> Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 134, 7 de julio de 1991 (Colombia).</p>

**II. Marco constitucional: la igualdad de las mujeres en materia política**

La igualdad es uno de los principios rectores de la Constitución Política de 1991 y uno de los fundamentos de la licencia de maternidad en el ordenamiento colombiano. El artículo 13 de la Constitución Política señala que 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.<sup>3</sup>

En ese sentido, la discriminación en razón del sexo es uno de los criterios sospechosos de discriminación estipulados en nuestra Constitución Política y que en el caso objeto de este proyecto, se traduce en la prohibición de discriminación en razón del sexo en el ámbito de la participación política.

La igualdad es un concepto abstracto que indica que todos los ciudadanos son iguales y deben recibir el mismo trato sin importar su sexo. Sin embargo, este concepto de igualdad formal ha sido superado en el constitucionalismo a partir del criterio de igualdad material, que indica que se deben establecer los elementos para garantizar la igualdad entre desiguales, partiendo del reconocimiento de la existencia de diferencias de diversa índole entre las personas.

En sentencia C-038 de 2021 de la Corte Constitucional se indicó que la Constitución Política recoge dos dimensiones de la igualdad, dependiendo de los criterios que generan la desigualdad: esto es, criterios inmutables y los mutables. Dentro de los primeros están el sexo o la raza y dentro de los segundos, la religión, la opinión política o la filosófica.<sup>4</sup>

En el caso objeto de este proyecto de ley, nos situamos en una discriminación fundada en un factor inmutable, como lo es el sexo, que a su vez va asociado con el hecho biológico de la reproducción, que genera unas responsabilidades adicionales para las mujeres. Este hecho inmutable no puede convertirse en un factor que genere desigualdades; y en ello, la legislación para la igualdad juega un papel determinante. Las licencias de maternidad que en un principio eran un elemento de protección a la mujer embarazada, han terminado generando efectos de desigualdad inintencionados, como se pasará a sustentar más adelante; requiriéndose que sea la misma legislación la que corrija estos efectos.

<sup>3</sup> Constitución Política de Colombia [Const], Art. 13. 7 de julio de 1991 (Colombia).

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Sala Plena (2021), Sentencia C-083 de [MP Cristina Pardo Schleginger] Tomado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/C-038-21.htm>

Por otro lado, en materia de tratados internacionales, la Convención Interamericana Sobre la Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer suscrita en la Conferencia Internacional Americana en Bogotá, Colombia, en marzo de 1948 se declaró: "(...) La mujer tiene derecho a igual tratamiento político que el hombre". A su vez, el artículo 1 de la Convención contempla que "(...) El derecho al voto y a ser elegido para un cargo nacional no deberá negarse o restringirse por razones de sexo".<sup>5</sup>

Por su parte, la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer contempla:

"Artículo II Las mujeres serán elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional, en condiciones de igualdad con los hombres, sin discriminación alguna.

(...) Artículo III

Las mujeres tendrán derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna". (Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer).

Por último, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptado en Nueva York en 1979, señala en su artículo 7:

"Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:

- a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;
- b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;
- c) Participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país." (Convención Sobre La Eliminación De Todas Las Formas de Discriminación Contra La Mujer).

<sup>5</sup> Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer. Artículo 1. Bogotá Colombia (1948). Tomado de: [https://www.oas.org/dil/esp/convencion\\_interamericana\\_sobre\\_concesion\\_derechos\\_politicos\\_a\\_la\\_mujer.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/convencion_interamericana_sobre_concesion_derechos_politicos_a_la_mujer.pdf)

En el ámbito jurisprudencial interno, la Corte Constitucional se ha referido en retiradas ocasiones a la igualdad laboral entre hombres y mujeres y la prohibición de discriminación

En la sentencia C-203 de 2019 se indica: "La Constitución Política de 1991 reconoce la igualdad entre hombre y mujer, y particularmente, tiene una marcada tendencia de protección especial de las mujeres. Los artículos (participación de la mujer en los niveles decisivos de la administración pública), (igualdad de derechos y obligaciones en las relaciones familiares), (iguales derechos y oportunidades de las mujeres frente a los hombres y la prohibición de discriminación en razón del género) y (protección especial de la mujer en el ámbito laboral), muestran el interés del constituyente de fijar en la Carta Política los ejes esenciales del papel de la mujer en el ordenamiento jurídico actual. Esto además se refuerza con la ratificación de tratados internacionales que protegen los derechos de las mujeres y establecen obligaciones de los Estados de eliminar cualquier práctica o tratamiento discriminatorio contra ellas." (MP Cristina Pardo Schlesinger).

**III. La participación de las mujeres en política: cifras y aspectos de desarrollo**

En las últimas tres décadas, Colombia ha logrado avanzar en materia de inclusión política de las mujeres. Mientras que en el período 1991-1994 la participación fue de 8,6% en Cámara de representantes y de 7,2% en Senado, las mismas cifras para el período 2010-2014 fueron de 12,6% y 16,6%, respectivamente. Con la aplicación de la cuota de género, la representación de las mujeres en el Congreso subió a, por lo menos el 20% del Congreso.

Sin embargo, la presencia de varios factores culturales, sociales e institucionales no han permitido un aumento suficiente en el número de congresistas mujeres. El mapa "Mujeres en la política: 2023"<sup>6</sup>, creado por la Unión Interparlamentaria (UIP) y ONU Mujeres, muestra que, actualmente, Colombia presenta un 28,9% de mujeres congresistas en la Cámara de representantes y del 30,2% en el Senado.

Al analizar la participación de mujeres en los parlamentos en Norteamérica y Latinoamérica, se encuentra que el promedio de participación de mujeres en cámaras bajas o únicas es de 34,9% y de 34,6% para las cámaras altas o senados. De esta forma, Colombia presenta una participación de mujeres más baja al promedio de las Américas en ambas cámaras.

Ahora bien, las cifras presentadas hasta ahora muestran que hay mucho camino por recorrer en la inclusión política de mujeres en Colombia, pues la representación femenina en la política es fundamental para mantener un equilibrio en perspectivas

<sup>6</sup> ONU Mujeres (2023) Mujeres en la política: 2023, ONU Mujeres.

y garantizar la igualdad de género. De acuerdo con el estudio del American Economic Journal "Does the Election of a Female Leader Clear the Way for More Women in Politics?"<sup>7</sup> (¿La Elección de una Líder Femenina Abre el Camino para Más Mujeres en la Política?) de los autores Thushyanthan Baskaran y Zohal Hessami, la elección de líderes mujeres puede desencadenar un efecto dominó positivo al influir en la percepción de los votantes y mejorar las posibilidades de éxito para otras candidatas femeninas.

En específico, el estudio encontró que las candidatas avanzan más en relación con su cargo inicial en política si la alcaldesa de su municipio es una mujer. Este fenómeno puede atribuirse a la reducción del sesgo de los votantes contra las mujeres políticas, subrayando la importancia de tener a mujeres en posiciones de liderazgo.

En este sentido, la exposición y constatación de mujeres políticas exitosas también puede ser un medio importante para incrementar la representación femenina en la política. El estudio en cuestión encontró que este efecto es especialmente notable para candidatas relativamente desconocidas, y se propaga a los municipios vecinos. Esto demuestra el poder de los "efectos de demostración" y cómo la presencia de mujeres en roles de liderazgo puede facilitar el camino para otras mujeres, rompiendo barreras de percepción y sesgo.

Es relevante resaltar, que el estudio también señala que los logros de las mujeres en política no solo benefician a las candidatas en su misma jurisdicción, sino también en las vecinas. Esto sugiere que el impacto de las líderes femeninas se extiende más allá de su ámbito de influencia directa, creando un efecto multiplicador que puede favorecer la inclusión de más mujeres en puestos de poder político. Así, se enfatiza la necesidad de facilitar el camino para que más mujeres lleguen a la política, lo que no solo puede conllevar a una mayor igualdad de representación, sino también puede ayudar a cambiar las percepciones y a disminuir los sesgos de género en la política.

En conclusión, a pesar de los avances notables en la inclusión política de las mujeres en Colombia, todavía existen brechas significativas en comparación con los promedios de participación en las Américas. La evidencia indica que la elección de líderes femeninas puede tener un efecto transformador y multiplicador en el ámbito político, favoreciendo la inclusión de más mujeres en cargos de poder. Es esencial seguir trabajando para mejorar las condiciones que permitan una mayor participación de las mujeres en la política, no solo para lograr una mayor representación de género, sino también para cambiar las percepciones y reducir los sesgos que persisten en este ámbito. Por esta razón, este proyecto de ley adapta la actual legislación sobre la licencia de maternidad para mejorar los procesos de

<sup>7</sup> Baskaran, T. and Hessami, Z. (2018) Does the election of a female leader clear the way for more women in politics?. American Economic Journal: Economic Policy.

inclusión de las mujeres en la política, con lo que se estará más cerca de lograr una verdadera igualdad de género en la sociedad.

**IV. Mecanismos de conciliación de la vida familiar y profesional de las mujeres: cifras y aspectos de desarrollo**

Según un nuevo informe del Banco Mundial, el ritmo de las reformas hacia un trato igualitario de las mujeres ante la ley ha caído a su nivel más bajo en los últimos 20 años. Esto no solo afecta las condiciones socioeconómicas de las mujeres, sino que tiene un impacto en la economía mundial. Los resultados del informe "La Mujer, la Empresa y el Derecho", realizado por el Banco Mundial<sup>8</sup>, muestra que para 2022 las mujeres gozaron apenas del 77% de los mismos derechos que tienen los hombres ante la ley.

Cuando analizamos las brechas de género en diferentes áreas, se observa que es en la política donde las brechas son más altas. En 2019, El Fondo Monetario Internacional (FMI)<sup>9</sup> encontró que, entre las categorías i) salud y supervivencia, ii) resultados educativos, iii) participación y oportunidades económicas, y iv) empoderamiento político, la última categoría presentó una paridad significativamente menor a la de los demás grupos.

Son varios los factores que dificultan la consecución de la paridad política de género. La Asamblea General de las Naciones Unidas señaló en 2011<sup>10</sup> que, "las mujeres siguen estando marginadas en gran medida de la esfera política en todo el mundo, a menudo como resultado de leyes, prácticas, actitudes y estereotipos de género discriminatorios, bajos niveles de educación, falta de acceso a servicios de atención sanitaria, y debido a que la pobreza las afecta de manera desproporcionada".

Siguiendo con lo anterior, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)<sup>11</sup> ha mencionado, por lo menos, seis argumentos jurídicos, políticos y prácticos que argumentan la importancia de la participación política de las mujeres: es un asunto de derechos, permite el fortalecimiento de la democracia, trae mejoras para el desarrollo humano, facilita la construcción de una sociedad pluralista, contribuye a hacer más sostenibles los procesos de paz e impacta en la erradicación de los estereotipos de género.

En particular, la penalidad que representa la maternidad para el ejercicio laboral de las mujeres es un factor que afecta la representación femenina en la política. En

<sup>8</sup> La mujer, la empresa y el derecho (2023), Banco Mundial.

<sup>9</sup> Finanzas y Desarrollo (2019), Fondo Monetario Internacional, Volumen (56).

<sup>10</sup> Resolución 66/130 de la Asamblea General "La participación de la mujer en la política" A/RES/66/130 (19 de diciembre de 2011), ONU.

<sup>11</sup> Mujeres y política: claves para su participación y representación (2018), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

*maternidad son, sin lugar a dudas, grandes logros que abrieron paso a las mujeres en el mundo laboral, disminuyeron discriminaciones en razón de su condición y promovieron la continuidad de sus actividades laborales, aun cuando optaran al mismo tiempo por la maternidad. Sin embargo, ello originó lo que considero un efecto perverso con relación a la igualdad entre hombres y mujeres en materia de acceso y ascenso en el ámbito laboral, pues estas prerrogativas asignadas en exclusiva a las mujeres dieron lugar a que entre los empleadores emergiera la idea de que no es conveniente contratar mujeres (...). El paradigma de la equiparación, en ese contexto, buscaría entender las actividades no de la maternidad, sino de la parentalidad –al incluir a madres y padres por igual–, como una tarea conjunta, donde cada uno de los progenitores asume iguales responsabilidades en el cuidado de los hijos. Así se rompe la concepción de que son las mujeres en exclusiva las responsables de estas tareas o las que se encuentran en mejor condición o predestinadas naturalmente para realizar actividades de cuidado (p. 78 – 80)<sup>13</sup>.*

En ese contexto, la tendencia actual legislativa va dirigida a la equiparación de los períodos de licencia de maternidad y paternidad. Sólo cuando ello ocurra, se eliminará la barrera estructural que se ha creado legislativamente, y que ha terminado afectando la igualdad en el acceso y ascenso laboral de las mujeres.

En el caso colombiano de manera particular, la legislación actual plantea una licencia de maternidad de dieciocho (18) semanas frente a una licencia de paternidad de dos (2) semanas. Esta diferencia en tiempos, sin lugar a dudas, ha generado disparidades en el ámbito laboral entre hombres y mujeres.

Sin embargo, recientemente, mediante la Ley 2114 de 2021, a la modalidad tradicional de licencia de maternidad se han adicionado dos nuevas modalidades que se ubican en el paradigma de la corresponsabilidad y que pretenden disminuir las disparidades entre hombres y mujeres en materia de cuidado no remunerado: la licencia parental compartida y la licencia parental flexible de tiempo parcial.

La licencia parental compartida permite que los padres puedan distribuir libremente entre sí las últimas seis (6) semanas de la licencia del total de semanas que la ley reconoce a la madre. La posibilidad de distribución de estas seis (6) semanas busca eliminar el efecto inintencionado en contra de las mujeres que ha generado la modalidad tradicional de licencias, que otorga dieciocho (18) semanas a la madre y dos (2) semanas al padre; puesto que el empleador no sabrá a priori quién disfrutará de las últimas seis (6) semanas.

Por su parte, la licencia parental flexible permite a los padres cambiar un periodo determinado de su licencia de maternidad o de paternidad por un período de trabajo de medio tiempo, equivalente al doble del tiempo correspondiente al período de

<sup>13</sup> Monterroza, V. (2020). La legislación sobre licencias de maternidad y paternidad como factor de igualdad entre hombres y mujeres: el caso colombiano, Revista Jurídica Precedente (17), 69-96.

Colombia, la licencia de maternidad actual implica una pérdida completa de las funciones como congresista durante ese período. Esto, a su vez, afecta el ejercicio político de las pocas mujeres que logran superar las barreras y acceder a espacios tan importantes como el Congreso de la República. Por esta razón, el presente proyecto de ley que mejora las condiciones de licencia de maternidad para mujeres políticas representa un paso importante en esta dirección, ayudando a garantizar que las mujeres no tengan que elegir entre la maternidad y el servicio público.

**V. Las licencias de maternidad y paternidad y su incidencia en la participación igualitaria en política de hombres y mujeres**

Las licencias de maternidad fueron estipuladas con el propósito de permitir que las mujeres compatibilizarán las actividades de cuidado y sus actividades laborales remuneradas. Bajo este criterio, se expidieron leyes que garantizaban periodos de licencias de maternidad.

Sin embargo, esta concepción de las licencias de maternidad surgió bajo un paradigma de trabajo de cuidado feminizado, en donde es la mujer la responsable de las actividades de cuidado. Este modelo generó un efecto inintencionado, y es que, al establecerse licencias de maternidad largas y licencias de paternidad cortas o inexistentes, la maternidad se convirtió en un criterio de desigualdad al momento del acceso y el ascenso al mercado laboral de las mujeres. Es decir, en un proceso de selección laboral, en el que participan un hombre y una mujer en edad reproductiva con las mismas cualidades, se tendería a preferir al hombre, pues este no estaría propenso a ausentarse un largo periodo de las actividades laborales frente a un eventual embarazo.

Ramírez, Tribín y Vargas (2019) a partir del análisis de datos oficiales del DANE, concluyeron que la reforma legislativa en Colombia que modificó la licencia de maternidad, pasando de 12 a 14 semanas, influyó negativamente en el acceso al mercado laboral de las mujeres. En el estudio se concluyó que las mujeres entre 18 y 30 años de edad estuvieron más propensas a quedar desempleadas, ser trabajadoras informales o independientes después de la reforma legislativa<sup>12</sup> (p. 219). Es decir, el aumento de la licencia, que en principio es positivo para los derechos de las mujeres y del recién nacido, desencadenó de manera inintencionada un efecto negativo.

Ello ha generado la necesidad de un cambio de paradigma en la legislación sobre licencias de maternidad, pasando de un paradigma de protección de la mujer a un paradigma de equiparación de las responsabilidades entre hombres y mujeres en las actividades de cuidado. Monterroza (2020) plantea que "La prohibición de despido por causa del embarazo, los permisos de lactancia y la licencia de

<sup>12</sup> Ramírez, N., Tribín, A. y Vargas, C. (2019). Unintended consequences of maternity leave legislation: The case of Colombia. World Development – Elsevier, (122), 218-232.

tiempo seleccionado. Esta modalidad permite una mejor compatibilidad entre ambas actividades.

En esa misma lógica, el presente proyecto de ley pretende adicionar una nueva modalidad de licencia, dirigida a mujeres en política, que les permita tener una opción de licencia adicional a partir de la cual puedan realizar ambas actividades. Con ello, se busca que la maternidad y la licencia no se conviertan en una penalidad para la posibilidad de avanzar en el ejercicio político. Una penalidad que por la disparidad en los tiempos de licencia de maternidad y paternidad, solo afecta a las mujeres y no a los hombres políticos.

La licencia de maternidad para mujeres en política promueve la igualdad y la participación política de las mujeres en Colombia, dado que le da posibilidad a congresistas, diputadas, concejalas y ediles de optar por un tipo de licencia que les permita seguir realizando sus actividades de manera flexible, compatibilizando la actividad de cuidado con la actividad política para la que fueron electas.

La principal herramienta que permitirá la compatibilización de ambas actividades es la autorización de su derecho al voto de manera remota, a partir de los medios tecnológicos existentes, durante todo el periodo establecido para la licencia de maternidad tradicional, salvo las votaciones que tengan el carácter de secretas, caso en el cual deberán concurrir presencialmente a la respectiva sesión.

Este arreglo legislativo es usado ya en otros ordenamientos. En el caso español, en el Reglamento del Congreso de los Diputados se estableció que el voto podrá ser telemático "En los casos de embarazo, maternidad, paternidad o enfermedad grave en que, por impedir el desempeño de la función parlamentaria y atendidas las especiales circunstancias se considere suficientemente justificado, la Mesa de la Cámara podrá autorizar en escrito motivado que los Diputados emitan su voto por procedimiento telemático con comprobación personal, en las sesiones plenarias en aquellas votaciones que, por no ser susceptibles de fragmentación o modificación, sea previsible el modo y el momento en que se llevarán a cabo"<sup>14</sup>.

Al respecto de la constitucionalidad de este tipo de votos, la doctrina española ha indicado: "La cuestión que se plantea es si el voto no presencial contraviene el artículo 79 de la Constitución en cuanto éste se refiere a los miembros de la Cámara presentes o asistentes para establecer los quórum de votación y para adoptar acuerdos. Creemos que es posible una interpretación integradora de este precepto que permita la participación (limitada y justificada) en las votaciones en los términos que se señalan a continuación, bien por escrito bien por medios telemáticos. Bien entendido que estamos hablando de supuestos excepcionales, que no violentaran en exceso la concepción de las asambleas representativas como reunión de personas para deliberar (Cámaras deliberantes) en que se basa el principio democrático, y las votaciones como regidas por el principio de unidad de acto. Y

<sup>14</sup> [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L9/CONG/BOCG/B/B\\_327-03.PDF#page=1](http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/BOCG/B/B_327-03.PDF#page=1)

que deberán en todo caso habilitarse las garantías necesarias para asegurar que es el titular del mandato el que ejerce su derecho al voto libremente y que no se altera el sentido del mismo. Como se ha señalado, el Informe impulsado por la Comisión Constitucional del Congreso el 30 de junio de 2010 sobre las posibles modificaciones del régimen electoral general se inclina por recomendar que los Reglamentos de las Cámaras regulen el voto por medios telemáticos para los casos de maternidad o enfermedad grave<sup>15</sup>.

En esa medida, la tecnología permitirá que las mujeres políticas puedan seguir desempeñándose en sus funciones constitucionales y legales, sin padecer los efectos que genera el hecho de que en nuestro ordenamiento se estipulen licencias de maternidad largas frente a licencias de paternidad cortas; que representen un costo político para las mujeres y que afecta la igualdad en materia de participación política.

Finalmente, es de señalar que esta nueva modalidad de licencia es optativa; es decir, la mujer en política podrá optar entre esta modalidad de licencia y las demás modalidades existentes; incluyendo la tradicional de dieciocho (18) semanas.

**4. CONFLICTOS DE INTERÉS**

Siguiendo lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, que modifica el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, que dispone el incluir "(...) un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286" y lo establecido en la Sentencia C-302 de 2021 de la Corte Constitucional que declaró inconstitucional el literal e) del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, que consagraba que los congresistas no incurrían en conflicto de interés cuando participan, discuten o votan artículos que beneficien a los sectores económicos de los financiadores de su campaña electoral, me permito manifestar que considero que el presente proyecto es de carácter general y no implica un conflicto de interés de carácter particular. A su vez, las

<sup>15</sup> García-Escudero Márquez, P. "Voto parlamentario no presencial y sustitución temporal de los parlamentarios" en *Anuario de Derecho Parlamentario* No. 24, p. 106. Disponible en: <https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=2ahUKEwid6L-qnp0AhWjTn8KHTuQBAlQFIABegQIBBAB&url=https%3A%2F%2Fdia.net.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F3427316.pdf&usq=AOvVaw32DW2hkBimv4HZ7A03YYg>  
Boletín Oficial de las Cortes Generales – Congreso de los Diputados. Disponible en: [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L9/CONG/BOCG/B/B\\_327-03.PDF#page=1](http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/BOCG/B/B_327-03.PDF#page=1)

<sup>16</sup> García-Escudero Márquez, P. "Voto parlamentario no presencial y sustitución temporal de los parlamentarios" en *Anuario de Derecho Parlamentario* No. 24, p. 106. Disponible en: <https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=2ahUKEwid6L-qnp0AhWjTn8KHTuQBAlQFIABegQIBBAB&url=https%3A%2F%2Fdia.net.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F3427316.pdf&usq=AOvVaw32DW2hkBimv4HZ7A03YYg>

La desigualdad estructural entre hombres y mujeres en el acceso a cargos de elección popular amerita en nuestro concepto un trato diferenciado, es decir, la aplicación de una acción afirmativa para eliminar las condiciones de desigualdad en la participación.

Sobre las acciones afirmativas, ha señalado la Corte Constitucional: "Una de las formas especiales de acción afirmativa es la discriminación positiva, es decir, aquel trato diferente que propende por materializar la igualdad real, a través de acciones afirmativas de igualdad que recurren a criterios tradicionalmente utilizados para profundizar o al menos perpetuar la desigualdad, tales como el origen racial, el sexo o las preferencias sexuales (discriminación negativa), pero son utilizados, por el contrario, para romper esa situación de desigualdad o, al menos, para estrechar la brecha de la desigualdad no formalmente jurídica, aunque presente en la sociedad. Por lo tanto, se trata de medidas transitorias cuyo desmonte resulta del análisis de su eficacia en la superación de la desigualdad que combate. Estas medidas se conocen también como formas de discriminación inversa y se refieren, por ejemplo, a las cuotas de empleo público reservadas a mujeres. El fundamento de las políticas de acción afirmativa de igualdad, es el mismo artículo 13 de la Constitución Política el que dispone que "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"<sup>19</sup>.

En ese contexto, el presente proyecto de ley busca establecer una discriminación positiva, es decir, un trato diferente que propende por materializar la igualdad real de las mujeres y su participación política. Ello, dado que la maternidad y las cargas desiguales en las actividades de cuidado a cargo de las mujeres, influyen negativamente en la decisión de aspirar y permanecer en cargos de elección popular.

Se trata entonces de un trato diferenciado; pero no discriminatorio. En ese sentido, y para corroborar esta afirmación, se procederá a realizar un test de proporcionalidad de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Sobre este particular, en la Sentencia C-104 de 2016, la Corte realizó una reiteración de la postura jurisprudencial sobre la aplicación del test de

<sup>19</sup> Corte Constitucional, sentencia C-115 de 2017.

reformas que se introducen se aplicarán a situaciones futuras e inciertas, por lo que no se presenta un conflicto de interés cierto.

No obstante lo anterior, en todo caso, el congresista que así lo considere, puede manifestar las razones por las cuales pueda encontrarse incurso en un conflicto de interés.

**5. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

No se presentarán modificaciones al texto aprobado por la Comisión Primera del Senado de la República.

**6. CONSIDERACIONES SOBRE EL DEBATE EN COMISIÓN PRIMERA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA Y LA PROPOSICIÓN PRESENTADA DURANTE EL DEBATE**

Durante el trámite en Comisión Primera Constitucional Permanente se presentó una proposición por parte del Senador Carlos Fernando Mota, en la que se proponía ampliar la modalidad de licencia de maternidad para mujeres en política a los hombres (Es decir, Senadores, Representantes a la Cámara, Concejales, Diputados y Ediles).

Sin embargo durante el debate, y se reitera en esta ponencia, se consideró por los ponentes que el contenido del presente proyecto de Ley es una medida afirmativa que busca disminuir las desigualdades entre hombres y mujeres en el marco de la participación y representación política. Como se señaló en la exposición de motivos por los autores, actualmente en Colombia el porcentaje de participación de las mujeres en la política es menor que el porcentaje de hombres. Sobre este particular, el mapa "Mujeres en la política: 2023"<sup>17</sup>, creado por la Unión Interparlamentaria (UIP) y ONU Mujeres, muestra que, actualmente, Colombia tiene un 28,9% de mujeres congresistas en la Cámara de representantes y un 30,2% en el Senado. Es decir, Colombia aún está lejos de la igualdad en participación política entre hombres y mujeres, a pesar de que la población colombiana está conformada en un 48,8% por hombres (21.570.493 habitantes) y un 51,2% (22.593.924 habitantes) por mujeres<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> ONU Mujeres (2023) Mujeres en la política: 2023. ONU Mujeres.

<sup>18</sup> Departamento Nacional de Estadísticas. Información disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivienda-2018/informacion>

proporcionalidad en casos que involucran el derecho a la igualdad, y que se aplicará en el presente caso:

"El juicio integrado de igualdad se compone entonces de dos etapas de análisis. En la primera, (i) se establece el criterio de comparación, patrón de igualdad o tertium comparationis, es decir, se precisa si los supuestos de hecho son susceptibles de compararse y si se confrontan sujetos o situaciones de la misma naturaleza. En esta parte, asimismo, (ii) se define si en el plano fáctico y en el plano jurídico existe un trato desigual entre iguales o igual entre desiguales. Una vez establecida (iii) la diferencia de trato entre situaciones o personas que resulten comparables, se procede, como segunda parte de este juicio, a determinar si dicha diferencia está constitucionalmente justificada, esto es, si los supuestos objeto de análisis ameritan un trato diferente a partir de los mandatos consagrados en la Constitución Política. Este examen consiste en valorar los motivos y razones que fueron expresados para sustentar la medida estudiada y para obtener la finalidad pretendida. Para tal efecto y como metodología se analizan tres aspectos: (a) el fin buscado por la medida, (b) el medio empleado y (c) la relación entre el medio y el fin. Según su nivel de intensidad, este juicio puede tener tres grados: estricto, intermedio y leve (...) "<sup>20</sup>.

**1. Criterio de comparación, patrón de igualdad o tertium comparationis.**

Se comparará si hombres en política; esto es: senadores, representantes a la cámara, diputados, concejales y ediles se encuentran en la misma posición que las mujeres en política; es decir: senadoras, representantes a la cámara, diputadas y concejales.

**2. Trato desigual entre iguales o igual entre desiguales en un plano fáctico y en un plano jurídico.**

En el caso objeto de análisis, desde un plano jurídico, el proyecto de ley contempla un trato desigual entre iguales. Lo anterior, puesto que se crea una nueva modalidad de licencia en caso de nacimiento de hijos, solo aplicable a las mujeres en políticas. Es decir, en la práctica solo las mujeres en política podrán hacer uso de esta nueva modalidad de licencia de maternidad.

Por su parte, en el plano fáctico, la norma también plantea diferencia de trato, puesto que la nueva modalidad de licencia que se pretende crear mediante este Proyecto de Ley, permitirá que las mujeres en política puedan ejercer sus derechos políticos de representación de votar y participar en los debates de forma remota. Ello, durante el periodo de licencia reconocido en la Ley, siempre que se opte por esta modalidad.

<sup>20</sup> Corte Constitucional, sentencia C-104 de 2016.

3. *Constitucionalidad del trámite diferenciado.*

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional se aplicará un test intermedio de proporcionalidad, dado que, en este caso nos encontramos ante una situación que busca aplicar una acción afirmativa, medida que podría resultar "potencialmente discriminatoria" en relación con alguno de los sujetos comparados, esto es, los hombres miembros de corporaciones públicas.

En esa medida, se descarta la aplicación de un test leve de proporcionalidad. Ello, puesto que, a pesar de que se trata de un proyecto de ley, que en caso de ser demandado, al convertirse en Ley, se encontraría amparado en el principio democrático y en la presunción de legalidad de las leyes; se trata de un proyecto que contempla medidas afirmativas, las cuales dan lugar a la aplicación de un test intermedio.

Al respecto señala la precitada sentencia:

*"Para determinar cuál es el grado de intensidad adecuado en el examen de un asunto sometido a revisión, este Tribunal ha fijado una regla y varios criterios, los cuales se explicarán a continuación. La regla consiste en reconocer que al momento de ejercer el control de constitucionalidad se debe aplicar un test leve, que es el ordinario. Este se limita a establecer la legitimidad del fin y del medio, debiendo ser este último "adecuado para lograr el primero, valga decir, verificar si dichos fin y medio no están constitucionalmente prohibidos y si el segundo es idóneo o adecuado para conseguir el primero". Esta regla se formula a partir de dos importantes consideraciones, por una parte, se encuentra el principio democrático, que obliga a darle un peso importante a la labor de creación del legislador, pues debe permitirse un margen considerable de valoración sobre los asuntos objeto de regulación, a partir de la búsqueda de propósitos que se ajusten a los mandatos de la Carta; y por la otra, la presunción de constitucionalidad que existe sobre las decisiones legislativas, lo que se traduce en que no toda distinción de trato involucra la existencia de un componente discriminatorio. Por ello, la Corte ha reiterado que "la Constitución no prohíbe el trato desigual sino el trato discriminatorio", al entender que el primero puede ser obligatorio en ciertos supuestos, mientras el segundo establece diferencias sin justificación válida. El test leve busca entonces evitar decisiones arbitrarias y caprichosas del legislador, es decir, medidas que no tengan un mínimo de racionalidad. Este test ha sido aplicado en casos en que se estudian materias económicas, tributarias o de política internacional, o en aquellos en que está de por medio una competencia específica definida en cabeza de un órgano*

*constitucional, o cuando, a partir del contexto normativo del precepto demandado, no se aprecia prima facie una amenaza frente al derecho sometido a controversia<sup>21</sup>".*

*"La aplicación de un test estricto, como la más significativa excepción a la regla, tiene aplicación cuando está de por medio el uso de un criterio sospechoso, a los cuales alude el artículo 13 de la Constitución, o cuando la medida recae en personas que están en condiciones de debilidad manifiesta, o que pertenecen a grupos marginados o discriminados. También se ha utilizado cuando la diferenciación afecta de manera grave, prima facie, el goce de un derecho fundamental. Este test ha sido categorizado como el más exigente, ya que busca establecer "si el fin es legítimo, importante e imperioso y si el medio es legítimo, adecuado y necesario, es decir, si no puede ser reemplazado por otro menos lesivo". Este test incluye un cuarto aspecto de análisis, referente a "si los beneficios de adoptar la medida exceden claramente las restricciones impuestas sobre otros principios y valores constitucionales". Entre los extremos del test leve y del test estricto, se ha identificado el test intermedio, que se aplica por este Tribunal cuando se puede afectar el goce de un derecho no fundamental, cuando existe un indicio de arbitrariedad que puede afectar la libre competencia económica o en aquellos casos en que la medida podría resultar "potencialmente discriminatoria" en relación con alguno de los sujetos comparados, lo que incluye el uso de las acciones afirmativas. Este test examina que el fin sea legítimo e importante, "porque promueve intereses públicos valorados por la Constitución o por la magnitud del problema que el legislador busca resolver", y que el medio sea adecuado y efectivamente conducente para alcanzar dicho fin"<sup>22</sup>*

En ese sentido, procederemos a realizar un test intermedio, que incluye un análisis sobre el fin, el medio y la relación entre el medio y el fin:

(a) *El fin buscado por la medida:*

De acuerdo con el test intermedio, el fin debe ser legítimo e importante. El fin de la medida es permitir compatibilizar las actividades de cuidado a cargo de las mujeres en política y el ejercicio de sus derechos políticos de representación. Este fin es legítimo, puesto que se enmarca en el ejercicio de condiciones de igualdad de derechos políticos, que actualmente se encuentra desbalanceado: las mujeres en política tienen un periodo de licencia más extenso que el de los hombres, lo cual las aparta de las actividades de discusión y votación y el ejercicio político en general, por un mayor tiempo, comparado con sus colegas hombres.

<sup>21</sup> Ibidem.  
<sup>22</sup> Ibidem.

El fin además es importante, porque busca garantizar la representación política en condiciones de igualdad, presupuesto básico de las sociedades democráticas. Una sociedad no es verdaderamente democrática si no permite que sus ciudadanos tengan igualdad de garantías para el ejercicio de sus derechos políticos. De igual manera, el fin es importante porque permite garantizar el principio de igualdad con respecto a mujeres y atacar uno de los criterios sospechosos de discriminación contemplados en el artículo 13 constitucional, esto es, discriminación en razón del sexo.

(b) *El medio empleado*

De acuerdo con el test intermedio el medio debe ser adecuado y efectivamente conducente para alcanzar dicho fin.

El medio, esto es la creación de una nueva modalidad de licencia, es adecuado puesto que al permitir que las mujeres en política opten por esta nueva modalidad de licencia, se facilitará que puedan compatibilizar el ejercicio de sus derechos políticos de representación con las actividades de cuidado. La posibilidad de votar y participar remotamente en los debates es una solución adecuada e ingeniosa que compatibiliza derechos.

El medio es conducente, porque la nueva modalidad de licencia de maternidad lleva a que las mujeres participen de manera efectiva durante su periodo de licencia en aquellos asuntos que sean relevantes en su rol de representación política.

(c) *La relación entre el medio y el fin.*

El medio, esto es, la nueva modalidad de licencia, se relaciona de manera directa con el fin, que es, eliminar las desigualdades en materia de participación y representación política entre hombres y mujeres. Esto es así, porque la nueva modalidad de licencia facilita que más mujeres participen en política y que cuando lo hagan, puedan compatibilizar sus actividades de cuidado y las actividades de representación política.

7. **REFERENCIAS**

Banco Mundial. (2023). La mujer, la empresa y el derecho 2023. Grupo Banco Mundial.  
Baskaran, T. & Hessami, Z. (2018). Does the election of a female leader clear the way for more women in politics? American Economic Journal: Economic Policy.  
Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer. (1948).

Corte Constitucional de Colombia. Sala Plena (2017). Sentencia C-005 de [MP Jaime Araujo Rentería].  
Corte Constitucional, Sala Plena (2006). Sentencia C-355 de [MP Jaime Araujo Rentería y Clara Inés Vargas].  
Corte Constitucional, Sala Plena (2019). Sentencia C-203 [MP Cristina Pardo Schlesinger].  
Corte Constitucional, Sala Plena (2021). Sentencia C-083 de [MP Cristina Pardo Schleinger].  
Finanzas y Desarrollo (2019). Fondo Monetario Internacional, Volumen (56).  
García-Escudero Márquez, P. "Voto parlamentario no presencial y sustitución temporal de los parlamentarios" en Anuario de Derecho Parlamentario No. 24.  
Monterroza, V. (2020). La legislación sobre licencias de maternidad y paternidad como factor de igualdad entre hombres y mujeres: el caso colombiano, Revista Jurídica Precedente (17).  
ONU. (1952). Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer.  
ONU. (1979). Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.  
ONU. (2011). Resolución 66/130 de la Asamblea General "La participación de la mujer en la política" A/RES/66/130.  
ONU Mujeres. (2023). Mujeres en la política: 2023.  
Organización de los Estados Americanos. (1994). Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belem do Pará".  
Organización Internacional del Trabajo. (2000). Convenio 183 sobre la protección de la maternidad (revisado en 2000).  
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2018). Mujeres y política: claves para su participación y representación.  
Ramírez, N., Tribin, A., & Vargas, C. (2019). Unintended consequences of maternity leave legislation: The case of Colombia. World Development – Elsevier, (122).  
Vicepresidencia de la República de Colombia & Cancillería de la República de Colombia. (2022). Tratados Relativos a la Protección de la Mujer. Compendios Informativos para Operadores Jurídicos 1.  
**Normativa**  
Ley 2148 de 2021.  
Ley 1551 de 2012.  
Decreto Ley 4221 de 1993.

8. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicitamos a la Plenaria del Senado de la República, dar segundo debate y aprobar el Proyecto de Ley No. 105 de 2023 Senado "Por medio de la cual se crea la modalidad de licencia de maternidad para mujeres en política, se promueve la igualdad y la participación política de las mujeres, se modifica la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones", conforme al texto aprobado por la Comisión Primera del Senado de la República.

Cordialmente,

  
DAVID LUNA SÁNCHEZ  
Ponente coordinador

  
PALOMA VALENCIA LASERNA  
Ponente

  
JULIO ELÍAS CHAGÜI FLÓREZ  
Ponente

  
JULIÁN GALLO CUBILLOS  
Ponente

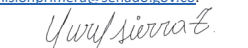
  
CLARA LÓPEZ OBREGÓN  
Ponente

  
GERMÁN BLANCO ÁLVAREZ  
Ponente

  
JONATHAN PULIDO HERNÁNDEZ  
Ponente

  
ALEJANDRO VEGA PÉREZ  
Ponente

14 DE MARZO DE 2024. COMISION PRIMERA H. SENADO DE LA REPUBLICA. SECRETARIA COMISION. En la fecha se radica la ponencia para segundo de esta iniciativa, en el correo institucional [ponencias.comisionprimera@senado.gov.co](mailto:ponencias.comisionprimera@senado.gov.co).

  
YURY LINETH SIERRA TORRES  
Secretaría General Comisión Primera  
H. Senado de la República

14 DE MARZO DE 2024. COMISION PRIMERA H. SENADO DE LA REPUBLICA. SECRETARIA COMISION. Acorde al artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza por parte de la Presidencia y la Secretaría de esta célula legislativa, la publicación de este informe de ponencia para segundo debate.

Presidente,

S. GERMAN ALCIDES BLANCO ALVAREZ

Secretaria General,

  
YURY LINETH SIERRA TORRES

TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTO DE LEY ORGÁNICA N° 105 DE 2023 SENADO

"POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA LA MODALIDAD DE LICENCIA DE MATERNIDAD PARA MUJERES ELECTAS EN CORPORACIONES PÚBLICAS, SE PROMUEVE LA IGUALDAD Y LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES, SE MODIFICA LA LEY 5 DE 1992 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES - LICENCIA DE MATERNIDAD PARA MUJERES EN POLÍTICA -"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente ley tiene por objeto crear la modalidad de licencia de maternidad para mujeres electas en corporaciones públicas, promover la igualdad y la participación política de las mujeres en Colombia, modificar la Ley 5 de 1992 y dictar otras disposiciones -Licencia de maternidad para mujeres en política-."

ARTÍCULO 2. LICENCIA DE MATERNIDAD PARA MUJERES EN POLÍTICA. Las congresistas, diputadas, concejalas y edilesas que tengan derecho a la licencia de maternidad durante el ejercicio de estas investiduras, podrán optar entre las modalidades de licencias de maternidad establecidas en el Código Sustantivo del Trabajo, esto es, la licencia de maternidad tradicional, la licencia parental compartida o la modalidad de licencia de maternidad para mujeres en política, creada mediante la presente Ley.

La licencia de maternidad para mujeres en política es la modalidad mediante la cual las mujeres políticas a las que se refiere el inciso anterior, podrán ejercer su derecho a la participación y al voto de manera remota, a partir de los medios tecnológicos existentes, durante todo el periodo establecido para la licencia de maternidad tradicional, salvo las votaciones que tengan el carácter de secretas, caso en el cual podrán concurrir presencialmente a la respectiva sesión.

**PARÁGRAFO 1.** La concesión y trámite de la licencia de maternidad para mujeres en política se registrará de conformidad con lo establecido para el otorgamiento de la licencia de maternidad tradicional.

**PARÁGRAFO 2.** Durante el periodo de la licencia de maternidad para mujeres en política, estas tendrán los mismos derechos que ostentan de manera regular durante el ejercicio de su cargo. Sin embargo, para preservar los derechos del recién nacido su participación y votación se hará de manera remota, salvo votaciones secretas.

**PARÁGRAFO 3.** En el caso de que se opte por la licencia de maternidad para mujeres en política no se aplicará la situación administrativa de falta temporal y se entenderá que la mujer sigue en el ejercicio normal del cargo.

**PARÁGRAFO 4.** En caso de presentarse reformas normativas que establezcan la igualdad en el término de licencias de maternidad y de paternidad; la posibilidad de seleccionar la modalidad de licencia de maternidad de mujeres en políticas se hará extensible a la licencia de paternidad; es decir, los hombres en política podrán optar por esta modalidad de licencia.

**ARTÍCULO 3. GARANTÍAS MÍNIMAS.** Durante el disfrute de la licencia de maternidad para mujeres en política, en las sesiones deberá garantizarse como mínimo:

1. El derecho al uso de la palabra y a ser escuchada, cuando así se solicite, en condiciones de igualdad.
2. La posibilidad de presentar mociones en forma oportuna.
3. La posibilidad de presentar proposiciones.
4. La posibilidad de votar en forma oportuna.

Para estos efectos se deberá disponer de una plataforma, chat o sistema de comunicación entre la mujer que disfruta de la licencia y los miembros de la Mesa Directiva de la Corporación, Comisión o la Plenaria, en el que se pueda hacer pública cualquiera de estas solicitudes. El contenido del chat o sistema de comunicación hará parte del acta de la respectiva sesión.

De igual manera, la respectiva corporación deberá adelantar las acciones pertinentes para garantizar las condiciones de conectividad.

**ARTÍCULO 4. MODALIDADES DE VOTACIÓN.** Modifíquese el artículo 128 de la Ley 5 de 1992, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 128. Modos de votación.** Hay cuatro modos de votación, a saber: la ordinaria, la nominal, la secreta y la remota.

*La votación ordinaria se usará en todos los casos en que la Constitución, la ley o el reglamento no hubieren requerido votación nominal.*

*La votación remota se usará en los casos en que una congresista haya optado por la modalidad de licencia de maternidad para mujeres en política.*

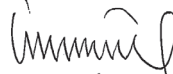
**ARTÍCULO 5. ADECUACIÓN DE REGLAMENTOS.** Las corporaciones públicas a las que pertenecen las mujeres políticas establecidas en el artículo 2 de esta Ley deberán adecuar su reglamento interno a fin de garantizar el ejercicio del derecho a la licencia de maternidad para mujeres en política.

La no expedición de este reglamento no implicará la imposibilidad del otorgamiento ni del ejercicio de la licencia de maternidad para mujeres en política. Ante la falta de reglamento, se aplicará de manera directa la presente Ley.

**ARTÍCULO 6. VIGENCIA Y DEROGATORIAS.** La presente ley rige a partir de su sanción y publicación en el Diario Oficial y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

EN LOS ANTERIORES TÉRMINOS FUE APROBADO EL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA N° 105 DE 2023 SENADO "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA LA MODALIDAD DE LICENCIA DE MATERNIDAD PARA MUJERES ELECTAS EN CORPORACIONES PÚBLICAS, SE PROMUEVE LA IGUALDAD Y LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES, SE MODIFICA LA LEY 5 DE 1992 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES -LICENCIA DE MATERNIDAD PARA MUJERES EN POLÍTICA-", COMO CONSTA EN LA SESIÓN DEL DÍA 20 DE FEBRERO DE 2024, ACTA N° 29.

**PONENTE COORDINADOR:**

  
**DAVID LUNA SÁNCHEZ**  
 Senador de la República

Presidente,

  
**S. GERMÁN BLANCO ALVAREZ**

Secretaria General,

  
**YURY LINETH SIERRA TORRES**