



AINKAA

Revista de Estudiantes de Ciencia Política
Volumen 3 - Nº 6 / e-ISSN: 2590-7832
Julio - diciembre de 2019

Cuotas de género en Colombia: Ley 581 de 2000, Ley 1475 de 2011 y sus efectos en los poderes públicos del orden nacional

María Isabel Olano Gómez
Universidad Pontificia Bolivariana





AINKAA

Cuotas de género en Colombia: Ley 581 de 2000, Ley 1475 de 2011 y sus efectos en los poderes públicos del orden nacional

Maria Isabel Olano Gómez¹

Resumen

El presente artículo busca estudiar las cuotas de género en Colombia. Para ello se precisan los conceptos de cuota de género, se evalúan a la luz de la Constitución, y se hace una revisión de las mismas en el ordenamiento con el fin de determinar los efectos que estas han surtido en la participación de las mujeres en las ramas del poder público del orden nacional, con base en el Informe de Función Pública. A partir de la variación en el tiempo de la cantidad de mujeres que ocupan cargos decisorios en el 2006 comparado con el 2017, se concluye que dichos efectos son el avance en la aplicación del principio de igualdad y el fortalecimiento de la posición de la mujer en los poderes públicos, constituyéndose así como medidas efectivas para remediar la situación de discriminación que viven las mujeres respecto a la conformación de los poderes públicos.

Palabras clave: Participación de la mujer, cuotas de género, Colombia, leyes de cuotas, Constitución.

1. Estudiante de séptimo semestre de Ciencias Políticas y de tercer semestre de Derecho de la Universidad Pontificia Bolivariana.

Introducción

Para estudiar las cuotas de género en Colombia se considera pertinente precisar ese concepto, así como los que están relacionados con el mismo, a saber, las acciones afirmativas y las cuotas en su forma más general. Sumado a ello, las cuotas de género guardan una estrecha relación con la Constitución Política de Colombia, particularmente con sus Artículos 13, 40, 43 y 53, así como con los compromisos adquiridos por Colombia internacionalmente en materia de igualdad de género. Recogiendo este marco, la Ley 581 de 2000 y la Ley 1475 de 2011, establecen las cuotas de género en Colombia. La primera para los cargos en los niveles decisorios, y la segunda para las listas electorales. Para conocer los efectos que estas han surtido en la participación de la mujer en el Estado, es pertinente hacer una descripción general de lo que tiene que ver con la cuota que se establece en cada ley y analizar las variaciones en la participación de la mujer en lo referente a la Ley de cuotas al inicio de su implementación comparado con el 2017, y en lo que respecta a la Ley 1475 de 2011, desde las primeras elecciones parlamentarias con la ley en vigencia.

Como objetivos específicos a desarrollar se pretende precisar los conceptos de cuota de género, evaluarlos a la luz de la Constitución Política de Colombia y hacer una revisión de las mismas en el ordenamiento jurídico colombiano, con el fin de determinar los efectos que estas han surtido en la participación de las mujeres en las ramas del poder público del orden nacional. El tema es relevante en la

medida en que se ha utilizado como un mecanismo, para desarrollar mandatos constitucionales e incluso derechos fundamentales, y ha sido importante para avanzar hacia la igualdad material entre hombres y mujeres.

Cabe resaltar que a partir de la descripción del concepto de cuotas y del contenido de las leyes, se pretende valorar los efectos que con estas se han obtenido con respecto a la variación en el tiempo de la cantidad de mujeres que ocupan cargos decisorios; en otras palabras, presentar y analizar los datos sin asumir una postura política frente a lo anterior.

1. Las acciones afirmativas y las cuotas de género

En primer lugar, es necesario definir las acciones afirmativas para entender las cuotas de género. Las acciones afirmativas son políticas que realiza el Estado con la intención de nivelar las condiciones inequitativas de grupos históricamente excluidos. Estas se caracterizan por tres elementos básicos, a saber: (1) un carácter de impulso y promoción; (2) la protección y el respeto de la dignidad humana desde la eliminación de la discriminación de manera progresiva por parte del legislador, con el objetivo de que el Estado proteja grupos discriminados históricamente; (3) el pleito que puede emprender el sujeto activo², que se constituye del dere-

2. Grupo de personas históricamente excluidas

cho de igualdad material debido a la discriminación indirecta por cualquier acto de los poderes públicos, y por la discriminación directa por violación de la Constitución (Sánchez & Cijanes, 2000). En este sentido, Sánchez & Cijanes (2000), señalan que por acción afirmativa se entiende:

[...] toda medida de promoción, impulso, reconocimiento, fomento, compensación y corrección; que tiene por objeto una prestación a cargo del Estado, en sentido negativo como omisión a conductas discriminatorias y en sentido positivo como agente prestatario de la igualdad material, mediante la eliminación de las desigualdades de hecho, la implementación de políticas de gobierno y el impulso a la iniciativa legislativa en materia de igualdad promocional. (p.81)

Las acciones afirmativas también pretenden favorecer a los miembros de grupos históricamente excluidos, y reducir el efecto nocivo de las prácticas sociales que han posicionado a esos grupos desfavorablemente (Greenawalt citado en Gaviria, 2002, p. 144).

Ahora bien, las cuotas

[...] son normas permisivas que establecen privilegios para determinados grupos en razón de la igualdad promocional; donde dicho grupo tiene un tratamiento normativo diferenciado al resto de la colectividad en busca de la igualdad real y efectiva, atendiendo a razones históricas o de política de Estado. (Sánchez & Cijanes, 2000, p. 199)

La igualdad promocional se refiere a las obligaciones que derivan del contenido jurídico en favor de los individuos en ejercicio de los derechos fundamentales subjetivos, o sea, los encaminados a la protección del individuo frente al Estado. Esa igualdad promocional se expresa en medidas de discriminación positiva o inversa, es decir, las políticas que procuran la igualdad de un grupo marginado históricamente, proporcionando la oportunidad de disponer de sus derechos constitucionales. La discriminación es llamada positiva porque la acción de discriminar favorece a un grupo (Sánchez & Cijanes, 2000).

De acuerdo con la Corte Constitucional las medidas de discriminación inversa o positiva son acciones afirmativas, pero se diferencian entre sí según dos criterios. El primero tiene que ver con la consideración de aspectos sospechosos³ como la raza o el sexo. El segundo se refiere a que el beneficio de unos trae como consecuencia el perjuicio de otros, teniendo en cuenta que estas medidas se producen en el marco de escasez de bienes deseados. Sumado al concepto de igualdad promocional, la Corte Constitucional sentó un segundo criterio básico para el concepto, a saber, las llamadas desigualdades de hecho por Robert Alexy, que consisten en la eliminación de los efectos nocivos de las prácticas sociales que afectan a ciertos

3. Son sospechosos en la medida que, según la Corte Constitucional Colombiana (Sala Plena, C-371, 2000), esas categorías se han orientado históricamente a poner en situación de desventaja a determinados sujetos con base en características propias del grupo o persona.

grupos sociales (Corte Constitucional, Sala Plena, C-371, 2000). Los destinatarios de las cuotas son precisamente los grupos

[...] que suelen enfrentar más dificultades, carecen de apoyo y de recursos financieros para participar en los espacios de toma de decisiones o tienen que enfrentar varios obstáculos para participar en la vida pública, originados, principalmente, en prejuicios y estereotipos culturales que les asignan roles [...]. (Lozano & Molina, 2014, s.p.)

Las cuotas aseguran la presencia de las minorías en la política y dinamizan las aspiraciones de sus miembros, ya que, por una parte, al asegurar la representación de un grupo refuerzan su imagen social, y, a su vez, contrarrestan los prejuicios y resistencias que se oponen a que los miembros de ese grupo lleguen a determinados niveles de la vida pública. Sin embargo, lo anterior no implica la afectación de los niveles de decisión del Estado pues los destinatarios del trato preferencial deben contar con los méritos suficientes para acceder a él. De esta manera, las cuotas son un medio adecuado para promover la equidad (Sánchez & Cijanes, 2000).

Las cuotas de género son entonces una forma de acción afirmativa que, reservando un porcentaje de cupos a las mujeres en los cargos de toma de decisión, pretende revertir situaciones de desigualdad entre hombres y mujeres en la participación política, así como presionar los cambios culturales necesarios para hacer efectiva la igualdad entre los sexos.

1.1. Las cuotas de género a luz de la Constitución Política de Colombia

La Constitución Política de Colombia, entre otras cosas, amplió los espacios de participación política, introdujo la noción de igualdad entre los individuos y la definición de una serie de derechos sobre la base de los principios de igualdad, justicia, libertad y paz (Tula, 2015, p.20). En ese sentido, el Artículo 13 establece que:

Todas las personas nacen libres 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 marginados⁴. 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. (Const., 1991, art. 13)

De él se desprende el principio de igualdad formal y de no discriminación, que, en términos de género, es el marco constitucional de protección a las mujeres (Alvarado, 2007).

4. Además de consagrar la igualdad formal, es decir, no discriminar en razón del sexo, el artículo se refiere a la igualdad sustancial, esto es, medidas encaminadas a la materialización del principio de igualdad, como las cuotas de género.

La Corte Constitucional ha dicho que la igualdad formal debe ser interpretada conforme a la regla de justicia según la cual hay que tratar igual a lo igual y desigual a lo desigual, por lo que la igualdad formal no es reacia a que se establezcan diferencias en el trato (Corte Constitucional, Sala Plena, C-371, 2000). En ese sentido, el propósito de la ley no sólo no vulnera la prohibición contenida en el Artículo 13 de la Carta acerca de establecer discriminaciones en razón del sexo sino que, por el contrario, pretende eliminar la discriminación de una práctica que ha terminado en perjuicio de las mujeres, pues entre la mujer y el hombre existen diferencias, sin embargo ellas resultan irrelevantes desde el punto de vista de la igualdad ante la ley, pero relevantes y significativas desde el punto de vista del pluralismo, pues las diferencias no son motivo para excluir sino para integrar (Corte Constitucional, Sala Plena, C-371, 2000).

El principio de no discriminación, por su parte, conlleva la prohibición de consagrar tratos injustificados por razones de sexo, entre otras características sospechosas como criterios de distinción. Sin embargo, las acciones afirmativas guardan estrecha relación con la igualdad sustancial (Sánchez & Cijanes, 2000), ya que “[...] se puede afirmar que existe la decisión constitucional de remediar situaciones de inferioridad fincadas en estereotipos o prejuicios sociales de reconocida persistencia y que a la prohibición de discriminar se suma la voluntad de erradicar esas conductas o prácticas arraigadas [...]”, la cual “[...] revela un carácter remedial,

compensador, emancipatorio, corrector y defensivo de personas y de grupos ubicados en condiciones de inferioridad, mediante el impulso de acciones positivas de los poderes públicos” (Corte Constitucional, Sala Plena, C-371, 2000).

Además, la Corte ha interpretado la igualdad sustancial como la autorización constitucional para la adopción de acciones afirmativas, que sean necesarias para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos por parte de los grupos excluidos, siempre y cuando estas pasen por un test de razonabilidad (Guzmán & Molano, 2012), el cual consiste en determinar, si la finalidad es válida a la luz de la Constitución, si el medio es adecuado para el fin propuesto, si es una medida necesaria, y si el trato desigual no sacrifica derechos y principios que tengan un mayor peso que los que se pretende satisfacer mediante la cuota; y desde que sean temporales, pues una vez alcanzada la igualdad real y efectiva el mecanismo pierde su razón de ser (Corte Constitucional, Sala Plena, C-371, 2000).

Las cuotas también se corresponden con el contenido del Artículo 43: “La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación [...]” (Const., 1991, art. 43), así como con el Artículo 40 en su último inciso, que establece la primera referencia constitucional de protección específica a la mujer:

Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

1. Elegir y ser elegido.
2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.
3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.
4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.
5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.
6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.
7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará ésta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.

Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública. (Const., 1991, art. 40)

En este se reconoce la necesidad de promover condiciones para que la mujer acceda a los niveles decisorios de la Administración Pública, y en consecuencia, compromete al Estado en una actividad promocional a favor de la igualdad real de las mujeres, en concordancia con el contenido sustancial del principio de igualdad (Alvarado, 2007).

De esta manera, el Artículo 13 prohíbe discriminar en razón de características sospechosas como criterios de distinción, incluye un principio de igualdad material, y también reconoce la igualdad entre hombres y mujeres, junto con el Artículo 43.

En virtud de los artículos 13, 40, 43 y 53, “[...] el Estado se compromete con la promoción de condiciones suficientes para que la igualdad sea real y para superar ciertas condiciones de discriminación histórica, que impiden el ejercicio de los derechos por parte de las mujeres [...]” (Tula, 2015, p.50). Además, el Artículo 40 obliga a garantizar la adecuada y efectiva participación de las mujeres en los niveles de decisión de la administración pública; y las cuotas de género son, justamente, el desarrollo de estos artículos, en la medida en que reconocen a las mujeres como sujetos de especial protección y adoptan medidas a su favor.

En suma, la Corte Constitucional (Sala Plena, C-371, 2000) considera que las cuotas de género resultan beneficiosas para las mujeres, en la medida en que las condiciones de desventaja o discriminación son susceptibles de corrección y, porque la medida secunda al Estado al cumplimiento de sus obligaciones internacionales; por ejemplo, la Convención Internacional para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer.

2. Las cuotas de género en Colombia: Ley 581 de 2000 y Ley 1475 de 2011

Las cuotas de género en Colombia se constituyen en la Ley 581 de 2000 o Ley de cuotas, 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, particularmente en su Artículo 4. También en el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011, que define las reglas de organización y funcionamiento de los partidos políticos, los movimientos políticos y los procesos electorales (Ley 1475, 2011).

2.1. Ley de cuotas

La Ley 581 de 2000, conocida como Ley de cuotas, es una de las acciones afirmativas adoptadas por Colombia, que consagra una cuota mínima del 30% en el desempeño tanto de cargos de máximo nivel decisorio, como en los de otros niveles decisorios (Función Pública, 2017). Los primeros, hacen referencia a los cargos de mayor jerarquía en las entidades de las ramas y órganos del poder público en los niveles nacional, departamental, regional, provincial, distrital y municipal (Ley 581, 2000, art. 2) y los segundos, son los que correspondan a cargos de libre nombramiento y remoción que tengan atribuciones de dirección y mando en la formulación, planeación, coordinación, ejecución y control de las acciones y políticas del Estado en todos los niveles territoriales (Ley 581, 2000, art. 3).

Esta ley se aplica a todas las entidades públicas cuya designación esté regida por la Ley 909 de 2004 que sean aplicables a los dos niveles decisorios (Función Pública, 2017). Los cargos de carrera administrativa, judicial u otras carreras especiales, en las que el ingreso, permanencia y ascenso se basan exclusivamente en el mérito, así como los cargos de elección y a los que se proveen por

el sistema de ternas o listas, son la excepción a la ley (Ley 581, 2000, art. 5). Además, la ley prescribe el incumplimiento de la cuota como causal de mala conducta con una sanción hasta de 30 días en el ejercicio del cargo, y en caso de persistir, la destitución del mismo (Ley 581, 2000, art. 4).

2.1.1. Efectos de la Ley de cuotas a 2017

Para determinar los efectos de la Ley de cuotas a 2017 en las ramas del poder público del orden nacional, se utilizará el Informe de Función Pública sobre la participación de la mujer en los cargos de los niveles decisorios del Estado colombiano del 2017, que es la información oficial referente a “[...] los resultados obtenidos de la consolidación y análisis de los distintos reportes de las 1.302 entidades que suministraron la información de forma correcta [...]” (Función Pública, 2017) sobre esta materia. Este se realiza en virtud del Artículo 12 de la Ley de cuotas, el cual estipula que el Departamento Administrativo de la Función Pública rendirá cada año un informe sobre el porcentaje de participación de la mujer en los cargos de la administración pública en los niveles decisorios del orden nacional y territorial. Para este informe, el 99.5 % de las entidades públicas del orden nacional, esto es, 192 entidades, brindaron el reporte sobre la conformación de sus cargos directivos. Esta se comparará con la misma información pero del año 2006, con el fin de ver los avances en cuanto al impacto de la ley en los cargos de máximo nivel decisorio y de otros niveles decisorios.

De manera general, en el año 2017 la participación de la mujer en los cargos de máximo nivel decisorio en la Rama Ejecutiva fue de 36%, en la Legislativa de 56%, y en la Judicial de 36%. En lo referente a los cargos de otros niveles decisorios, la participación de la mujer fue de 40% en la Rama Ejecutiva, de 52% en la Legislativa, y de 24% en la Judicial (Función Pública, 2017). Teniendo en cuenta lo anterior, la Rama Judicial no alcanza la cuota establecida por la ley en los cargos de otros niveles decisorios. Por otro lado, es la Rama Legislativa la que cuenta con los más altos porcentajes de participación de la mujer en los cargos decisorios.

Rama Ejecutiva

Específicamente, en la Rama Ejecutiva del orden nacional, la Ley de cuotas es aplicable a 131 de las 187 entidades públicas en este nivel. De los 521 cargos de máximo nivel decisorio de esas entidades, el 36%, esto es 190, están ocupados por mujeres. No obstante, solo el 56% de las entidades cumplen con la cuota establecida por la ley, y el 42% no lo hacen. El restante 2% son vacantes. En lo referente a los cargos de otros niveles decisorios, que existen en 109 de las 131 entidades a las que se les puede aplicar la Ley de cuotas, la participación de la mujer representa el 40% de los cargos; de 1.734 cargos directivos provistos, 699 están ocupados por mujeres. El 76% de las entidades cumple con la cuota, y el 22% no lo hace (Función Pública, 2017).

Rama Legislativa

En la Rama Legislativa el 56% de las mujeres ocupa cargos de máximo nivel decisorio, esto es, cinco de los nueve cargos provistos. En el Senado, de los dos cargos de máximo nivel decisorio uno lo ocupa una Mujer, lo que representa el 50%, y de los siete que hay en la Cámara, cuatro los ocupan mujeres, constituyendo así un 57% de cargos ocupados por mujeres en la cámara baja. En los cargos de otros niveles decisorios, la participación de las mujeres es de 52% con 13 de los 25 cargos provistos ocupados por mujeres. De los 13 cargos provistos en otros niveles decisorios en la Cámara de Representantes, nueve son ocupados por mujeres, lo que constituye un 69% de los cargos. En el Senado, cuatro de los 12 cargos están ocupados por mujeres, lo que corresponde al 33% de los mismos (Función Pública, 2017).

Rama Judicial

Finalmente, en la Rama Judicial, las tres entidades que deben reportar la información son el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura. El reporte del Consejo Superior de la Judicatura recoge el del Consejo de Estado, la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, la Dirección Nacional Ejecutiva de Administración Judicial y de la Institución Universitaria Conocimiento e Innovación para la Justicia (Función Pública, 2017).

De manera general, de los 165 cargos de máximo nivel decisorio provistos, 60 están ocupados por mujeres, lo que representa un 36% de participación

de este colectivo. Seis de los 13 cargos de esta índole fueron ocupados por mujeres en el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, lo que representa el 46%. En la Fiscalía General de la Nación, la participación de las mujeres en los 68 cargos de máximo nivel decisorio provistos fue de 41%, ocupando 28 cargos. En el Consejo Superior de la Judicatura las mujeres ocupan el 31% de los cargos de máximo nivel decisorio, es decir, 26 de los 84 provistos (Función Pública, 2017).

A grandes rasgos, la participación de las mujeres en cargos de otros niveles decisorios en la Rama Judicial es de 24%, pues solo 9 de los 38 cargos provistos de esta índole están ocupados por ellas. En el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses tan solo el 16% de los cargos de esta índole son ocupados por mujeres. En la Fiscalía General de la Nación, por su parte, las mujeres ocupan el

38% de los cargos de otros niveles decisorios, es decir, cinco de los 13 provistos. El Consejo Superior de la Judicatura manifestó que no tiene cargos de esta índole (Función Pública, 2017).

Así, la cuota se cumple en los cargos de máximo nivel decisorio de la Rama Judicial, pero no en los cargos de otros niveles decisorios, en los que solo el 24% de los cargos provistos están ocupados por mujeres. La situación es más preocupante en el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses pues este no cumple con la cuota, y el porcentaje de mujeres es casi la mitad de las que debería tener. Las demás ramas cumplen la cuota, pero se destaca la Rama Legislativa, pues más de la mitad de los cargos decisorios provistos están ocupados por mujeres. El siguiente cuadro ilustra los efectos de la Ley de cuotas en la participación de la mujer las ramas del poder público en el orden nacional a 2017.

Tabla 1. Participación de la mujer en los cargos decisorios de las ramas del poder público en el orden nacional

Cargos Rama del poder público	Máximo nivel decisorio			Otros niveles decisorios		
	Total	Ocupados por mujeres	Porcentaje	Total	Ocupados por mujeres	Porcentaje
Ejecutiva	521	190	36%	1.734	699	40%
Legislativa	9	5	56%	25	13	52%
Judicial	165	60	36%	38	9	24%

Fuente: elaboración propia basada en los datos del informe de Función Pública sobre la participación de la mujer en los cargos de los niveles decisorios del Estado colombiano del 2017.

Ahora bien, con el fin de determinar si con la Ley de cuotas se ha avanzado hacia la en la aplicación del principio de igualdad de manera formal y sustancial, remediando la situación de discriminación que viven de

las mujeres, lo que probaría que la situación descrita anteriormente es producto de la ley, es pertinente comparar la composición de los órganos del poder público en el orden nacional en cuanto a los cargos ocupados

por mujeres al comienzo de la implementación de la Ley de cuotas. Debido a que no se encontró un informe similar al del 2017 para el primer año de su vigencia, se utilizará la información presentada por DeJusticia que sistematiza estos informes desde el año 2004 hasta el año 2010.

En razón de que la información no se presentó dividiendo la participación de mujeres según el tipo de cargo de nivel decisorio, sino por rama del poder público, la comparación se hará de manera general, es decir, del consolidado de la participación de la mujer en las ramas del poder público de orden nacional anual, dato que proviene del promedio de mujeres en cada uno de los cargos por proveer en cada sector. Además, el dato

tiene en cuenta solamente los cargos a los que les aplica la Ley de cuotas, es decir, a los administrativos y no sometidos a carrera administrativa.

Así, el primer año después de la implementación de la Ley de cuotas que tiene la información completa sobre el porcentaje de mujeres que participaron en cargos de máximo nivel decisorio y otros niveles decisorios fue el año 2006, en el que el porcentaje de mujeres en cargos de nivel decisorio en la Rama Ejecutiva fue de 35,6%, en la Legislativa de 23%, y en la judicial de 20%. La siguiente figura ilustra el porcentaje de mujeres que ocuparon cargos de nivel decisorio en las tres ramas del poder público del orden nacional en el 2006 comparado con el 2017.

Tabla 2. Comparación de la participación de la mujer en las ramas del poder público en el 2006 y 2017

Porcentaje de mujeres en cargos de nivel decisorio			
Rama del poder público	Periodo		Variación
	2006	2017 ⁵	
Ejecutiva	35,60%	38%	2,4%
Legislativa	23%	54%	31%
Judicial	20%	30%	10%

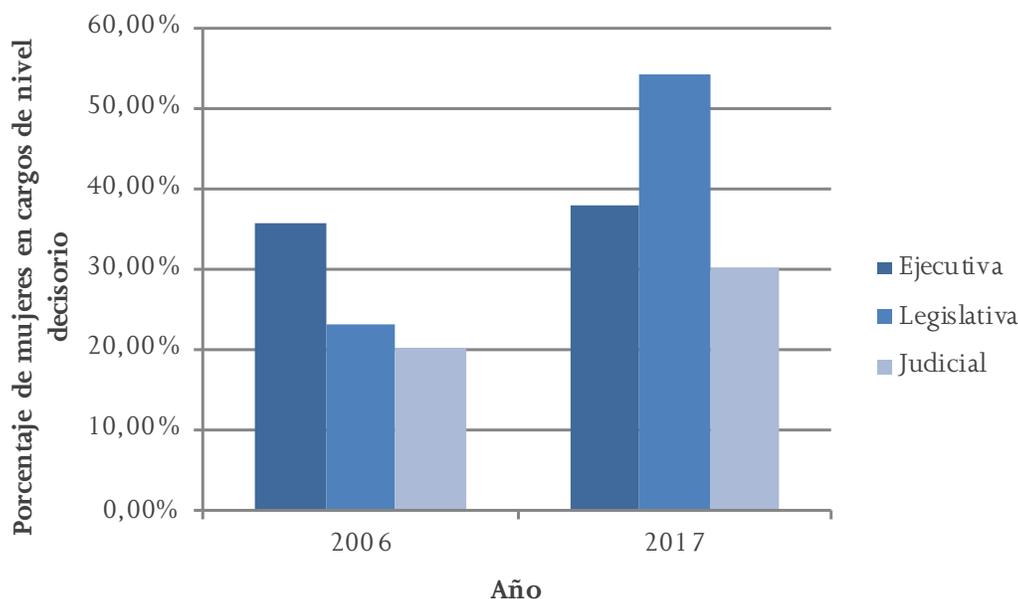
Fuente: Elaboración propia basada en la información de Guzmán, D.E., Molano, P., 2012 y en el informe de Función Pública sobre la participación de la mujer en los cargos de los niveles decisorios del Estado colombiano en 2017.

Gráficamente, la comparación de porcentaje de mujeres que ocuparon cargos de nivel decisorio en las tres ramas del

poder público del orden nacional en el 2006 y 2017 se ve así.

5. El consolidado de datos anuales por cada organismo del orden nacional es resultado del promedio del porcentaje de mujeres en cada uno de los cargos provistos en cada rama. Se hizo de esta manera para que fueran comparables con los datos de 2006, que se definieron con el mismo procedimiento.

Gráfico 1. Comparación porcentaje de participación de la mujer en las ramas del poder público en el orden nacional de los años 2006 y 2017



Fuente: elaboración propia

A partir de los datos anteriores se puede concluir que la Ley de cuotas ha avanzado hacia el cumplimiento de su objetivo, definido en su Artículo 1, ya que ha sido un mecanismo efectivo para que las mujeres ejerzan el derecho que tienen a participar en todos los niveles de las ramas y demás órganos del poder público (Ley 581, 2000, art. 1). Esto se explica porque han aumentado en todas las ramas del poder público las mujeres que ocupan cargos de niveles decisorios. No obstante, la diferencia ha sido significativa en la Rama Legislativa, pues en la ejecutiva la participación de las mujeres en los cargos de dicha índole sólo aumentó un 2,4% en 11 años y en la rama judicial su participación aumentó en un 10%. Mientras tanto, la Rama Legislativa es la que

más se destaca en la variación de la cantidad de las plazas que ocupa la mujer en los cargos de niveles decisorios pues pasó de una participación 23% en el año 2006 a una de 54% en el 2017, es decir, la participación tuvo una variación del 31%.

Teniendo en cuenta los datos de la tabla anterior, también se puede concluir que a pesar de que en el año 2006 solo la Rama Ejecutiva cumplía con la cuota mínima del 30% de cargos de niveles decisorios establecida en la Ley de cuotas, ahora la totalidad de las ramas cumple con la cuota, superándola e incluso alcanzando una participación femenina mayor a la de los hombres en estos cargos, como es el caso de la Rama Legislativa. Sin embargo, la Rama Judicial y Ejecutiva tienen el reto de aumentar

la participación de las mujeres en los cargos de niveles decisorios ya que, en el caso de la primera, no supera a la cuota definida en la ley ni por un punto porcentual, y en el caso de la segunda, solo supera la cuota por 8 puntos porcentuales, lo cual demuestra que, a pesar del gran avance, aún existe una notoria inequidad en las ramas del poder público entre mujeres y hombres.

2.2 Ley 1475 de 2011

Las reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y otras disposiciones están reguladas por la Ley 1475 de 2011. En lo relacionado con medidas que propenden ampliar la participación política de la mujer, la ley introdujo la cuota de género en las listas electorales en su Artículo 28, el cual señala que: “Las listas donde se elijan cinco 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” (Ley 1475, 2011, art. 28). “La sanción frente a su incumplimiento es la no oficialización de las listas que participarán de la contienda electoral” (Tula, 2015, p.22). Existe una excepción a la cuota en distritos que eligen menos de cinco candidatos. Así, “[...] el mecanismo compensatorio de la cuota de género privilegia a las circunscripciones de mayor población” (Tula, 2015, p.23).

Además, aquellos partidos con mayor número de mujeres electas en los cuerpos colegiados obtienen un incentivo económico (Tula, 2015). El 5% de la apropiación

presupuestal financiada por el Estado, “[...] se distribuirá por partes iguales entre todos los partidos o movimientos políticos en proporción al número de mujeres elegidas en las corporaciones públicas” (Ley 1475, 2011, art. 17). De manera general, entonces,

[...] la Ley de cuota de género para cargos de elección popular que se encuentra vigente desde 2011 establece que se debe incluir al menos un 30% de los dos géneros en las listas de candidatos para cuerpos colegiados en aquellos distritos en los que se encuentren en juego al menos cinco escaños. (Batlle, M., 2016, p.35)

Sumado a ello, la ley establece la equidad e igualdad de género como un principio de organización y funcionamiento de los partidos políticos, en virtud del cual “[...] los hombres, las mujeres y las demás opciones sexuales gozarán de igualdad real de derechos y oportunidades para participar en las actividades políticas, dirigir las organizaciones partidistas, acceder a los debates electorales y obtener representación política” (Ley 1475, 2011, art. 1). Esos recursos serán destinados, entre otras cosas, “[...] para la inclusión efectiva de mujeres, jóvenes y minorías étnicas en el proceso político” (Ley 1475, 2011, art. 18), para lo cual no podrán destinar menos del 15% de sus presupuestos anuales. De esta manera la participación política de la mujer se plantea desde un frente relacionado con la conformación de las listas, y otro respecto a la financiación por parte del Estado a los partidos (Batlle, 2016).

En ese sentido, la ley no menciona ningún mandato de posición, por lo que el orden de los candidatos de las listas electorales está bajo la discreción de los partidos políticos, y establece un incentivo económico para los partidos con mayor número de mujeres electas en los cuerpos colegiados, y para los grupos sub-representados en el Estado (Tula, 2015). Además, la aplicación de la cuota se diferencia según el territorio, es decir, no aplica en 19 de las 33 circunscripciones (Batlle, 2016; Tula, 2015).

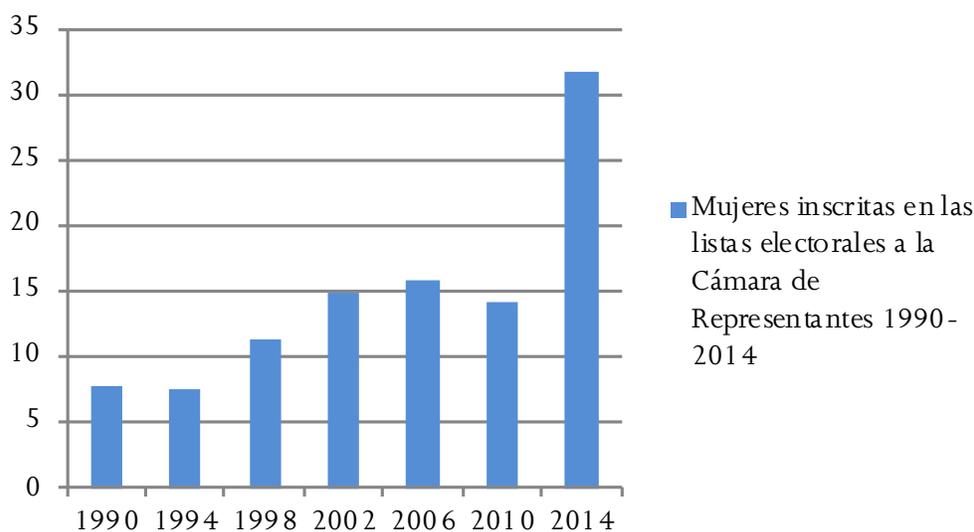
La Corte Constitucional, en la sentencia C-490 de 2011, indicó que la disposición contenida en el aparte final del artículo 28 del proyecto analizado, resulta plenamente ajustada a la Constitución, toda vez que promueve la igualdad sustancial en la participación de las mujeres en la política, estableciendo una medida de carácter remedial, compensador, emancipatorio y corrector a favor de un grupo de

personas ubicado en situación sistemática 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 (Corte Constitucional, Sala Plena, C-490, 2011).

2.2.1. Efectos de la Ley 1475 de 2011

Las elecciones del Congreso de 2014 fueron las primeras elecciones del orden nacional en las que la Ley 1475 de 2011 estuvo vigente. La participación de las mujeres como consecuencia de la entrada en vigencia de la Ley en la Cámara de Representantes se puede evidenciar en la siguiente gráfica.

Gráfico 2. Mujeres inscritas en las listas electorales a la Cámara de Representantes 1990-2014



Fuente: elaboración propia basada en el gráfico presentado por Batlle, 2016.

Puede observarse un aumento bastante relevante de mujeres incluidas en las listas electorales, pasando de un 14,1% en 2010 a un 31,7% en 2014, es decir, con la adopción de esta ley la participación de la mujer en las listas electorales varió en un 17,6%; solo la variación supera la cantidad de mujeres incluidas en las listas en la elección inmediatamente anterior a la del 2014. “Para el Senado la proporción de mujeres en las listas pasó de 19,17% en 2010 a 33,83% en 2014” (Acostamadedo & Cárdenas, 2014 citado en Batlle, 2016, p.36).

Naturalmente, la consecuencia de un aumento en las mujeres inscritas también incrementa la cantidad de mujeres electas, aunque no en la misma proporción (informe de Observación Electoral de la OEA citado en Tula, 2015; Batlle, 2016). El número de candidatas inscritas en las listas electorales al Congreso en el 2014 fueron 758 de 2.408 candidatos, lo que representa el 33%. Pero solo el 19,4% de mujeres fueron electas para el período 2014-2018 (Tula, 2015). No obstante, las mujeres elegidas al Congreso en el 2010 representaron el 14% de los elegidos, por lo que, a pesar de que la inscripción de candidatas no aumente en la misma proporción que las candidatas electas, sí hay un aumento en la cantidad de mujeres elegidas.

Conclusiones

Las cuotas de género son acciones afirmativas que se manifiestan en medidas de discriminación positiva, las cuales buscan desarrollar la igualdad promocional, asegurar la representación de la mujer,

reforzar su imagen social, y contrarrestan los prejuicios y resistencias que se oponen a que las mujeres lleguen a determinados niveles de la vida pública, mediante cupos reservados para ellas en los poderes del Estado. Estas acciones desarrollan los mandatos constitucionales contenidos en el Artículo 13 de la Constitución, en lo que respecta al principio de igualdad formal y sustancial, y de no discriminación, así como los de los Artículos 40,43 y 53 superior. Además, se muestran favorecedoras para las mujeres, pues se corrige la situación de desigualdad en la que históricamente se han encontrado. Mediante la Ley de cuotas y la Ley 1475 de 2011 se establecieron las cuotas de género en Colombia, en los niveles decisorios del Estado con la primera, y en las listas electorales con la segunda.

Las Ramas Ejecutiva y la Legislativa a 2017, cumplen con la cuota establecida en la Ley 581 de 2000 en ambos niveles decisorios. La segunda se destaca ya que más de la mitad de los cargos decisorios provistos están ocupados por mujeres, mientras que la Rama Ejecutiva cumple con una proporción de mujeres, que aunque es superior a la cuota, no constituye una igualdad de género real en la medida en que los cargos siguen siendo en su mayoría ocupados por hombres. La Rama Judicial, por su parte, cumple con la cuota en los cargos de máximo nivel decisorio, proporción a la que se le aplica la misma lógica que a la Rama Ejecutiva anteriormente explicada, pero no en los cargos de otros niveles decisorios en los que solo el 24% de los cargos provistos están ocupados por mujeres.

En comparación con el año 2006, el primer año después de la implementación de la ley de cuotas que tiene información completa sobre el porcentaje de mujeres que participaron en cargos de niveles decisorios, las mujeres que ocupan cargos de nivel decisorio en las ramas del poder público del orden nacional han aumentado en todas las ramas. Sin embargo, la diferencia solo ha sido significativa en la Rama Judicial en la que la participación de las mujeres varió en un 10%, y principalmente, en la Legislativa en la que la variación fue de 31%. En la Ejecutiva la variación fue de tan solo 2,4% en 11 años. Además, en el 2006 solo la Rama Ejecutiva cumplía con la cuota mínima del 30% de cargos en niveles decisorios ocupados por mujeres establecida en la Ley de cuotas, pero a 2017 la totalidad de las ramas cumple con la cuota, incluso, en el caso de la Rama Legislativa, superándola con casi el doble de lo mínimamente exigido y con una participación mayor de las mujeres que de los hombres.

La Ley 1475 de 2011, por su parte, surtió efectos inmediatamente entró en vigencia; el aumento de mujeres incluidas en las listas electorales fue de gran importancia. Solo la variación entre las mujeres incluidas en las listas electorales en 2010 y 2014 es superior a la cuota. No obstante, la inscripción de candidatas no aumenta en la misma proporción que las candidatas electas, aunque sí hubo un aumento en la cantidad de mujeres elegidas. La participación de la mujer aumentó en esa magnitud incluso teniendo en cuenta que la cuota definida por esta Ley solo aplica a 14 de las 33 circunscripciones territoriales, lo que constituye

una falencia de la ley, pues solo las mujeres que quieran representar circunscripciones de mayor población cuentan con este mecanismo compensatorio, generando desigualdad en los derechos que pueden ejercer las mujeres dentro del territorio nacional.

En definitiva, los efectos que han tenido las cuotas de género en Colombia en la participación de la mujer en las ramas del poder público del orden nacional, a pesar de los grandes retos que representa la inequidad que aún existe entre las mujeres y los hombres en los cargos de niveles decisorios y en la inclusión en las listas electorales, es el avance hacia la aplicación del principio de igualdad de manera formal y sustancial, remediando la situación de discriminación que viven las mujeres, y el fortalecimiento de la posición de las mismas en los poderes públicos.

Referencias

- Alvarado, P. (2007). La protección de los derechos de las mujeres en la Constitución colombiana. *Revista Derecho del Estado*, 49-60.
- Battle, M. (2016). Mujeres en el Congreso colombiano: un análisis a partir de la primera implementación de la Ley de cuota de. *Revista Colombia Internacional*, 17-49.
- Colombia. (2011). *Ley 1475 de 2011 (14 de julio) 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*. Bogotá: Congreso de la República.

- Colombia. (2000). *Ley 581 de 2000 (31 de mayo) 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*. Bogotá: Congreso de la República.
- Constitución política de Colombia [Const.]. (1991). Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>
- Colombia. (2011). *Sentencia C-490 de 2011 (23 de Junio) proyecto de ley estatutaria de reforma política sobre organización y funciones de partidos y movimientos políticos y procesos electorales*. Bogotá: Corte Constitucional.
- Colombia. (2000). *Sentencia C-371/00 (29 de marzo) participación de la mujer en niveles decisorios de diferentes ramas y órganos del poder público "ley de cuotas"*. Bogotá: Corte Constitucional.
- Función Pública. (2017). *Informe sobre la participación de la mujer en los cargos de los niveles decisorios del Estado colombiano*. Recuperado de <http://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/616038/Informe+sobre+la+participacion+de+la+mujer+en+los+cargos+de+los+niveles+decisorios+del+Estado+colombiano.pdf>
- Gaviria, C. (2002). *Sentencias: Herejías Constitucionales*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Guzmán, D & Molano, P. (2012). *Ley de Cuotas en Colombia: avances y retos Diez años de la Ley 581 de 2000*. Bogotá: DeJuSticia.
- Lozano, C & Molina, E. (2014). *La ley de cuotas como mecanismo eficiente en la participación política de las mujeres*. *Justicia Juris*, 87-101.
- Peláez, M. (2003). *La ley de cuotas: un mecanismo para democratizar la democracia*. Recuperado de http://pmayobre.webs.uvigo.es/textos/margarita_pelaez/ley_de_cuotas.doc
- Sánchez, F & Cijanes, J. (2000). *La acción afirmativa como desarrollo del principio de igualdad*. (tesis de pregrado). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
- Tula, M. (2015). *Mujeres y política. Un panorama sobre la adopción de las cuotas de género y sus efectos en América Latina y Colombia*. *Revista Opera*, 9-33.