



## COMUNICADO 17

Abril 24 de 2024

**Sentencia C-136/24**

**M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera**

**Expediente: PE-053**

**La Corte declara constitucional el proyecto de Ley Estatutaria que modificó las reglas sobre equidad de género en los cargos decisorios y directivos del Estado, así como en la participación de las mujeres en los cargos de representación popular**

### 1. Norma revisada

#### Proyecto de Ley Estatutaria 093 de 2022

“Por la cual se adoptan medidas para garantizar la participación paritaria de las mujeres en las diferentes ramas y órganos del Poder Público de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.  
El Congreso de Colombia,

DECRETA:

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

**Artículo 4. Participación efectiva de las mujeres.** La participación adecuada de las mujeres en los niveles del poder público definidos en los artículos 2° y 3° de la presente ley, se hará efectiva aplicando por parte de las autoridades nominadoras las siguientes reglas:

a) Mínimo el cincuenta por ciento (50%) de los cargos de máximo nivel decisorio, de que trata el artículo 2°, serán desempeñados por mujeres;

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

**Parágrafo.** El incumplimiento de lo ordenado en este artículo constituye

causal de mala conducta, que será sancionada con suspensión hasta de treinta (30) días en el ejercicio del cargo, y con la destitución del mismo en caso de persistir en la conducta, de conformidad con el régimen disciplinario vigente.

**Parágrafo 2.** El Gobierno Nacional en el plazo de seis meses, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, reglamentará los cargos a los cuales les aplicará la presente Ley.

**Artículo 2°.** Modifíquese el artículo 13° de la Ley 581 de 2000, el cual quedará así:

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

Así mismo, asegurará la participación de mujeres en los cursos y seminarios de capacitación que se ofrezcan en el exterior a los servidores públicos colombianos en las diferentes áreas.

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

**Artículo 3°.** Modifíquese el artículo 28° de la Ley 1475 de 2011, el cual quedará así:

### **Artículo 28. Inscripción de candidatos.**

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica podrán inscribir candidatos a cargos y corporaciones de elección popular previa verificación del cumplimiento de las calidades y requisitos de sus candidatos, así como de que no se encuentran incurso en causales de inhabilidad o incompatibilidad. Dichos candidatos deberán ser escogidos mediante procedimientos democráticos, de conformidad con sus estatutos. Las listas donde se elijan 5 o más curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta -exceptuando su resultado- deberán conformarse por mínimo un 30% de uno de los géneros.

Los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica podrán inscribir candidatos y listas para toda clase de cargos y corporaciones de elección popular, excepto para la elección de congresistas por las circunscripciones especiales de minorías étnicas.

Los candidatos de los grupos significativos de ciudadanos serán inscritos por un comité integrado por tres (3) ciudadanos, el cual deberá registrarse ante la correspondiente autoridad electoral cuando menos un (1) mes antes de la fecha de cierre de la respectiva inscripción y, en todo caso,

antes del inicio de la recolección de firmas de apoyo a la candidatura o lista. Los nombres de los integrantes del Comité, así como la de los candidatos que postulen, deberán figurar en el formulario de recolección de las firmas de apoyo.

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que decidan promover el voto en blanco y los comités independientes que se organicen para el efecto, deberán inscribirse ante la autoridad electoral competente para recibir la inscripción de candidatos, de listas o de la correspondiente iniciativa en los mecanismos de participación ciudadana. A dichos promotores se les reconocerán en lo que fuere pertinente, los derechos y garantías que la ley establece para las demás campañas electorales, incluida la reposición de gastos de campaña, hasta el monto que previamente haya fijado el Consejo Nacional Electoral.

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

**Artículo 4.** La presente Ley rige a partir de su promulgación.

## **2. Decisión**

**PRIMERO.** En lo que respecta al procedimiento legislativo surtido, declarar CONSTITUCIONAL el Proyecto de Ley Estatutaria 093 de 2022 Senado – 349 de 2023 Cámara “por la cual se adoptan medidas para garantizar la participación paritaria de las mujeres en las diferentes ramas y órganos del Poder Público de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.

**SEGUNDO.** Declarar CONSTITUCIONAL el artículo 1º del Proyecto de Ley Estatutaria 093 de 2022 Senado – 349 de 2023 Cámara “por la cual se adoptan medidas para garantizar la participación paritaria de las mujeres en las diferentes ramas y órganos del Poder Público de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”, en el entendido de que el plazo de seis meses

previsto en el párrafo segundo no limita el ejercicio de la facultad reglamentaria del Presidente luego de cumplido ese plazo y de acuerdo con lo considerado en esta sentencia.

**TERCERO:** Declarar CONSTITUCIONALES los artículos 2º, 3º y 4º del Proyecto de Ley Estatutaria 093 de 2022 Senado – 349 de 2023 Cámara “por la cual se adoptan medidas para garantizar la participación paritaria de las mujeres en las diferentes ramas y órganos del Poder Público de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.

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

### 3. Síntesis de los fundamentos

La Corte Constitucional adelantó el control de constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria 093 de 2022 Senado – 349 de 2023 Cámara “por la cual se adoptan medidas para garantizar la participación paritaria de las mujeres en las diferentes ramas y órganos del Poder Público de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.

Este proyecto de ley modifica dos disposiciones de la Ley 581 de 2000 y otra de la Ley 1475 de 2011. Tiene por objeto esencial (i) ampliar la participación obligatoria de las mujeres en los cargos de máximo nivel decisorio del Estado y otros cargos de nivel decisorio del 30% al 50%; (ii) ordenar la paridad entre hombres y mujeres en la participación en las delegaciones oficiales en eventos internacionales; y (iii) determinar que en las listas para corporaciones públicas destinadas a proveer menos de cinco curules, cuando menos una de las candidatas debe ser una mujer.

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

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

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

Con base en estas consideraciones, la Corte estudió la constitucionalidad de las disposiciones del proyecto de ley y las encontró compatibles con la Carta Política, puesto que están en sintonía con la eficacia de la igualdad material o de oportunidades de las mujeres y en los términos explicados en la jurisprudencia constitucional. Además, no contradicen las reglas jurisprudenciales que esta Corporación ha previsto para las medidas de cuota a favor de las mujeres. Asimismo, cumplen con un juicio de proporcionalidad de intensidad intermedia, aplicable al caso de las acciones afirmativas. Sin embargo, de forma puntual encontró que el parágrafo segundo del artículo 1º debía condicionarse en su constitucionalidad, de manera que el plazo allí previsto no pueda ser

interpretado como de carácter preclusivo. En ese sentido, luego de vencido ese plazo el Presidente mantiene su potestad reglamentaria, delimitada en cualquier circunstancia por el contenido y alcance de las disposiciones legales objeto de reglamentación.

#### **4. Reserva de aclaraciones de voto o salvamentos**

El magistrado **Antonio José Lizarazo Ocampo** formuló aclaración de voto. Asimismo, el magistrado **Jorge Enrique Ibáñez Najjar** se reservó la posibilidad de presentar aclaración de voto.

El magistrado **Antonio José Lizarazo Ocampo** aclaró su voto pues, si bien está de acuerdo con la decisión, consideró que la Corte ha debido examinar con mayor profundidad las reglas relativas a la conformación de las listas para la elección de corporaciones públicas frente al mandato constitucional contenido en el artículo 267, en el sentido de que en la conformación de las listas se observarán en forma progresiva, entre otros, los principios de paridad, alternancia y universalidad, según lo determine la ley.

Señaló que hubiera sido deseable que la Corte precisara el alcance del mandato de progresividad para materialización de los principios de paridad, alternancia y universalidad, pues no parece que las reglas adoptadas por el legislador en el artículo 3 del Proyecto de Ley Estatutaria, mediante el cual se modifica el artículo 28 de la Ley 1475 de 2011, atiendan dicho mandato. Esto es evidente cuando regula la conformación de las listas de candidatos donde se elijan menos de cinco curules, pues su integración al menos con una mujer, no resulta suficiente en cuanto no señala medidas de progresividad en función de cumplir la alternancia. Como indicó la Corte en la Sentencia C-371 de 2000, este tipo de medidas, más que imponer un determinado porcentaje de cuota, deben estar diseñadas para remediar, de manera proporcional y progresiva, la baja participación de la mujer en los escenarios políticos y representativos, que, en los términos de este mecanismo, a pesar de ser un avance en esta finalidad, no la logra en una proporción suficiente.

Precisó igualmente que, si las disposiciones tienen por objeto garantizar la participación paritaria de la mujer en escenarios políticos y de representación, no resulta apropiado extender el análisis al concepto de género, pues la Constitución sólo consagra, en esta materia, medidas afirmativas a favor de las mujeres, en los términos de lo dispuesto en los artículos 40 (inciso final) y 43 (inciso primero), en concordancia con el artículo 13 de la Constitución.

**Expediente: D-15260**

**M.P. Vladimir Fernández Andrade**

**Sentencia C-137-24**

**La Corte se inhibió de emitir un pronunciamiento de fondo al considerar que los cargos formulados carecían de certeza y de suficiencia**

### **1. Normas demandadas**

A continuación, se transcriben las expresiones cuestionadas de los artículos demandados:

#### **LEY 191 DE 1995**

(junio 23)

Diario Oficial 41.903 de 23 de junio de 1995.

Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre Zonas de Frontera.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA,  
DECRETA:

(...)

**ARTÍCULO 5o.** El Gobierno Nacional determinará las Zonas de Frontera, las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo y, por convenio con los países vecinos las Zonas de Integración Fronteriza y en el caso de los territorios **indígenas** la determinación se tomará previa concertación con las autoridades propias de las comunidades y en concordancia con lo dispuesto por la Ley 21 de 1991.

En cada Departamento Fronterizo habrá por lo menos una Unidad Especial de Desarrollo Fronterizo, la cual podrá estar conformada por uno o varios municipios y/o, corregimientos especiales.

**ARTÍCULO 7o.** Los Gobernadores y Alcaldes de los Departamentos y Municipios Fronterizos, previamente autorizados por las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales, según el caso, podrán celebrar con las autoridades

correspondientes de las entidades territoriales limítrofes del país vecino, de igual nivel, convenios de cooperación e integración dirigidos a fomentar, en las Zonas de Frontera, el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente, dentro del ámbito de competencias de las respectivas entidades territoriales e inspirados en criterios de reciprocidad y/o conveniencia nacional.

**PARÁGRAFO 1o.** La autorización a los alcaldes para celebrar los convenios a que se refiere el presente artículo, deberá ser ratificada por la Asamblea Departamental a solicitud del Concejo del respectivo Municipio Fronterizo.

**PARÁGRAFO 2o.** Dentro de los convenios de cooperación e integración a que se refiere el presente artículo, se le dará especial atención a las solicitudes presentadas por las autoridades de las comunidades **indígenas** y entre ellas podrán celebrar los convenios que consideren del caso dentro del ámbito de sus competencias.

**PARÁGRAFO 3o.** El Ministerio de Relaciones Exteriores prestará la asistencia que requieran los Departamentos y Municipios Fronterizos para el adecuado ejercicio de esta competencia y, en todos los casos, deberá ser consultado previamente.

**ARTÍCULO 8o.** El Estado protegerá el conocimiento tradicional asociado a los recursos genéticos que las comunidades **indígenas** y locales hayan desarrollado en las Zonas de Frontera. Igualmente, cualquier utilización que se haga de ellos, se realizará con el consentimiento previo de dichas comunidades y deberá incluir una retribución equitativa de beneficios que redunden en el fortalecimiento de los pueblos indígenas.

**ARTÍCULO 10.** En las Zonas de Frontera con características ambientales y culturales especiales, el Gobierno

Nacional tomará las medidas necesarias para regular los procesos de colonización con el objeto de proteger el desarrollo cultural de las comunidades **indígenas** y locales, así como la preservación del medio ambiente.

El Ministerio del Medio Ambiente, dará prelación a la solución de los problemas relacionados con el medio ambiente y la preservación y aprovechamiento de los recursos naturales existentes en la Zona, en concordancia con lo establecido en los convenios binacionales.

## 2. Decisión

**INHIBIRSE** de emitir un pronunciamiento de fondo, por ineptitud sustantiva de la demanda, respecto a la constitucionalidad de la expresión “*indígenas*”, incorporada en los artículos 5, 7, 8 y 10 de la Ley 191 de 1995 “*Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre Zonas de Frontera*”.

## 3. Síntesis de los fundamentos

La demanda de inconstitucionalidad se presentó contra la expresión “*indígenas*”, incluida en el artículo 5; en el parágrafo 2 del artículo 7; así como en los artículos 8 y 10 de la Ley 191 de 1995. Se fundamentó en que era necesario considerar que la protección constitucional que existe en favor de la identidad y de la diversidad étnica y cultural de la Nación, no sólo está dispuesta en favor de las comunidades indígenas, sino que también beneficia a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (artículos 1, 2, 7, 13, 70, 93, 310 y 55 transitorio de la Constitución Política y el Convenio 169 de la OIT). En consecuencia, después de formular en la demanda y su corrección un juicio de omisión legislativa relativa, concluyó que existía una regulación deficitaria, que había desconocido el anterior mandato específico, al comprobarse que las comunidades afrodescendientes también están ubicadas en la zona de frontera y, por ello, su exclusión normativa carece de razón suficiente. En consecuencia, solicitaron a este tribunal condicionar tales disposiciones en el entendido de que también incluyen “*a los integrantes de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras*”.

No obstante, previo a efectuar un pronunciamiento de fondo, la Sala Plena constató que la demanda no era apta en consideración a que no se había integrado la proposición jurídica completa y de que, en

realidad, la expresión demandada, esto es la palabra “indígenas”, no contenía una regla de derecho susceptible de ser controlada mediante la acción pública de inconstitucionalidad. Si bien de manera excepcional la Corte Constitucional ha integrado algunas expresiones para evitar decisiones inhibitorias, como así se explicó en la sentencia C-495 de 2019, en este caso no se consideró viable proceder a ello tras encontrar que, además, se presentó una discusión particular sobre la aptitud sustantiva de la demanda en relación con la comunidad raizal.

En concreto, concluyó la Sala Plena que, pese a que ningún interviniente cuestionó este asunto, los demandantes debían sustentar de mejor manera la existencia de una omisión legislativa relativa, por cuenta de que el artículo 53 de la Ley 191 de 1995, que no se integró al análisis de los cargos, dispone lo siguiente: “[*]La presente Ley no se aplicará en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina objeto de normas especiales, salvo a lo relativo a la asesoría y apoyo de las instituciones oficiales de Educación Superior*”. En consecuencia, se consideró que la lectura efectuada por los demandantes de las disposiciones acusadas había sido incompleta, al menos respecto de la comunidad raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Para la Sala Plena de la Corte, al no haberse integrado esta disposición al análisis, no es del todo claro el contenido de la demanda y la exigencia argumentativa de certeza.

En segundo lugar, para permitir despertar una mínima duda sobre este asunto, también era necesario que los demandantes estudiaran la supuesta existencia de un vacío en la regulación, a partir del régimen especial en favor del Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Ley 47 de 1993, Ley 915 de 2004 y Ley 2135 de 2021). Por ello, este tribunal se abstuvo de pronunciarse al respecto y consideró que tampoco debía emitir una providencia fundada en las demás comunidades étnicas, pues esto podría alterar el contenido mismo de la demanda y de la corrección, la cual estaba dirigida a fomentar la participación de la comunidad afrocolombiano como un todo.



**José Fernando Reyes Cuartas**  
**Presidente**  
**Corte Constitucional de Colombia**