

## PROYECTO DE LEY ORGÁNICA No. 105 DE 2023

"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"

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1. Objeto.** La presente ley tiene por objeto crear la modalidad de licencia de maternidad para mujeres en política, promover la igualdad y la participación política de las mujeres en Colombia, modificar la Ley 5 de 1992 y dictar otras disposiciones.

**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 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 regirá 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, las mujeres políticas tendrán los mismos derechos que ostentan de manera regular durante el ejercicio de su cargo.

**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.

**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.

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.

**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.

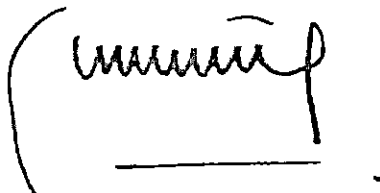
La votación remota se usará en los casos en que una congresista haya optado por la modalidad de licencia de maternidad para mujeres en política.

**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.

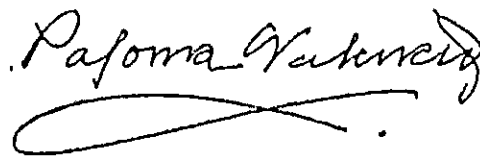
La no expedición de este reglamento no implicará la imposibilidad del otorgamiento ni del ejercicio de la licencia de maternidad para mujeres en política. Ante la falta de reglamento, se aplicará de manera directa la presente Ley.

**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.

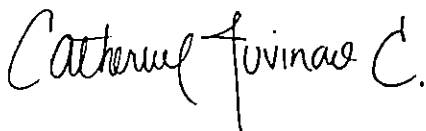
Cordialmente,



**DAVID LUNA SÁNCHEZ**  
Senador de la República



**PALOMA VALENCIA LASERNA**  
Senadora de la República



**CATHERINE JUVINAO CLAVIJO**

Representante a la Cámara por Bogotá



**ANDREA PADILLA VILLARRAGA**

Senadora de la República

**LORENA RÍOS CUELLAR**  
Senadora de la República

**MARÍA FERNANDA CARRASCAL**  
Representante a la Cámara

**PIEDAD CORREAL RUBIANO**  
Representante a la Cámara

**KARYME ADRANA COTES MARTÍNEZ**  
Representante a la Cámara

**SANDRA BIBIANA ARISTIZÁBAL  
SALEG**  
Representante a la Cámara

**LINA MARIA GARRIDO MARTIN**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Arauca

**ADRIANA CAROLINA ARBELÁEZ GIRALDO**  
Representante Cámara Bogotá D.C.

**YENNY ROZO ZAMBRANO**  
Senadora de la República

**Ana María Castañeda**  
Senadora de la República

**JEZMI LIZETH BARRAZA ARRAUT**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Atlántico

**MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ**  
Senadora de la República  
Coalición Pacto Histórico

**MARIA FERNANDA CABAL MOLINA**  
Senadora de la República de Colombia

**HR. YENICA SUGEIN ACOSTA INFANTE**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Amazonas

**CLARA LÓPEZ OBREGÓN**  
Senadora de la República  
Pacto Histórico

**AIDA MARINA QUILCUÉ VIVAS**  
Senador de la República  
Circunscripción Especial Indígena

**JENNIFER PEDRAZA SANDOVAL**  
Representante a la Cámara por Bogotá

# SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 22 del mes Ago del año 2023

se radicó en este despacho el proyecto de ley  
Nº. 105 Acto Legislativo Nº. \_\_\_\_\_, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: H.S. David Luna, Paloma Valencia, Andrea Padilla,  
Johana Rios, Yenny Razo, Ana María Custinada, María José  
Pizarro, María Fernanda Cabal, Gabriela Joret; H.R. Catherine Jumbo,  
María Fernanda Camacho, Pedro González, Karime Cortés y otros firmes.

SECRETARIO GENERAL

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_\_ DE 2023

"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"

#### Introducción

##### 1. Marco constitucional: la especial protección de la mujer embarazada a nivel constitucional

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.

*"Artículo 43. La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de este subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada. El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia".*

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: "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".<sup>1</sup>

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 Estados Americanos, incorporada al ordenamiento jurídico nacional mediante la Ley 248 de 1995 señala:

*"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;*

---

<sup>1</sup> Organización Internacional del Trabajo. (2000). Convenio 183 sobre la protección de la maternidad (revisado en 2000).

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).

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:

*“(..). 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.*

*(..). 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.*

*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 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”.*

*(..). Un tercer fundamento de la protección especial de la mujer en estado de gravidez 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.*

*(...) 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”.*

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: *“(...) 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).*

Por su parte, en la sentencia T-088 de 2008 se indicó que: *“(...) En suma, por expreso mandato constitucional las mujeres embarazadas y parturientes son 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.*

*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).*

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.

En lo que respecta de manera particular a las mujeres que tienen la calidad de congresistas, el artículo 134 de la Constitución señala que *“No habrá faltas temporales, salvo cuando las mujeres, por razón de licencia de maternidad deban ausentarse del cargo”*.<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 reasunción del cargo una vez que culmine el periodo de licencia concedido.

Esta normativa constitucional a su vez se hizo extensiva a las concejales, idilesas 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.

## **2. 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>

---

<sup>2</sup> Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 134. 7 de julio de 1991 (Colombia).

<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 Schleinger] tomado de; <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/C-038-21.htm>



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.

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 decisorios 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).

### **3. 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 periodo 1991-1994 la participación fue de 8,6% en Cámara de representantes y de 7,2% en Senado, las mismas cifras para el periodo 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 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

---

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

<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*.

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

#### **4. 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.

---

<sup>8</sup> *La mujer, La Empresa y el Derecho* (2023), Banco Mundial.

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 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.

## **5. 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 compatibilizaran 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

---

<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.*

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 e 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 periodos de licencia de maternidad y paternidad. Solo 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

---

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

<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.

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 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, concejales 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*

---

<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)

*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 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>1516</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 representan 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.

## **6. Situaciones que pueden llegar a configurar conflicto 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

---

<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-qnproAhWjTN8KHTuQBAlQFjABegQIBBAB&url=https%3A%2F%2Fdialnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F3427316.pdf&usq=AOvVaw32DW2hkBjmyy4HZ7A03YYg>

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-ESCUADERO 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-qnproAhWjTN8KHTuQBAlQFjABegQIBBAB&url=https%3A%2F%2Fdialnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F3427316.pdf&usq=AOvVaw32DW2hkBjmyy4HZ7A03YYg>

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 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.

## 7. Referencias

Banco Mundial. (2023). La mujer, la empresa y el derecho 2023. Grupo Banco Mundial. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/b60c615b-09e7-46e4-84c1-bd5f4ab88903/content>

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. 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)

Corte Constitucional de Colombia. Sala Plena (2017). Sentencia C-005 de [MP Jaime Araujo Rentería]. Tomado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-005-17.htm>

Corte Constitucional, Sala Plena (2006). Sentencia C-355 de [MP Jaime Araujo Rentería y Clara Inés Vargas] tomado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/c-355-06.htm>

Corte Constitucional, Sala Plena (2019). Sentencia C-203 [MP Cristina Pardo Schlesinger] tomado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-203-19.htm>

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

Finanzas y Desarrollo (2019). Fondo Monetario Internacional, Volumen (56). Disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2019/03/pdf/fd0319s.pdf>



Ley 2148 de 2021. Por medio del cual se modifica el Decreto ley 1222 de 1986, el decreto Ley 4221 de 1993, la Ley 1551 de 2012, y se dictan otras disposiciones. Agosto 24 de 2021. Tomado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=169186>

Naciones Unidas. (1952). Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer.

Naciones Unidas. (1979). Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

ONU. (19 de diciembre de 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. Disponible en: <https://www.unwomen.org/sites/default/files/2023-05/Women-in-politics-2023-es.pdf>

Organización de los Estados Americanos. (1994). Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belem do Pará".

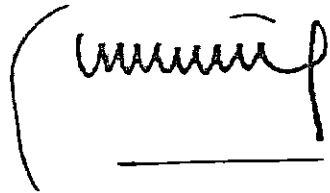
Organización Internacional del Trabajo. (2000). Convenio 183 sobre la protección de la maternidad (revisado en 2000).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2018). Mujeres y política: claves para su participación y representación. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/pdfid/5c3f6d524.pdf>

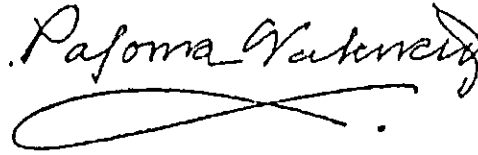
Ramírez, N., Tribin, A., & Vargas, C. (2019). Unintended consequences of maternity leave legislation: The case of Colombia. *Word Development – Elsevier*, (122), 218-232.

Vice Presidencia de la Republica de Colombia & Cancilleria de la Republica de Colombia. (2022). Tratados Relativos a la Protección de la Mujer. Compendios Informativos Para Operadores Jurídicos, 1. Tomado de: <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/Cartilla%201%20Protecci%C3%B3n%20de%20la%20Mujer%20Impresa.pdf>

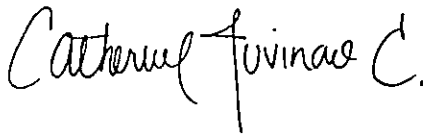
Cordialmente,



**DAVID LUNA SÁNCHEZ**  
Senador de la República



**PALOMA VALENCIA LASERNA**  
Senadora de la República



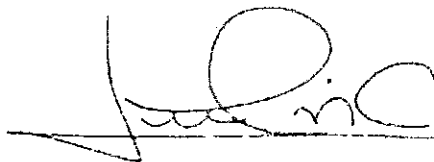
**CATHERINE JUVINAO CLAVIJO**

Representante a la Cámara por Bogotá



**ANDREA PADILLA VILLARRAGA**

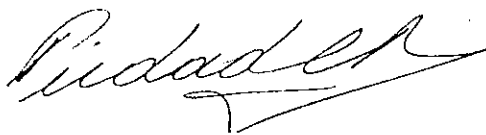
Senadora de la República



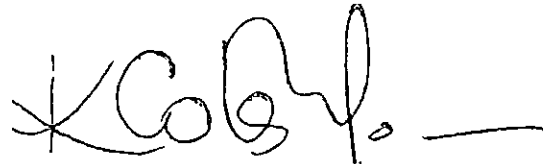
**LORENA RÍOS CUELLAR**  
Senadora de la República



**MARÍA FERNANDA CARRASCAL**  
Representante a la Cámara



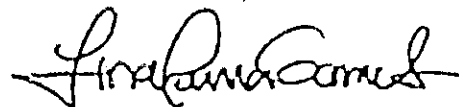
**PIEDAD CORREAL RUBIANO**  
Representante a la Cámara



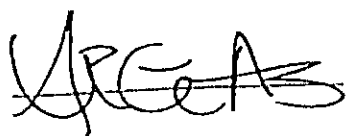
**KARYME ADRANA COTES MARTÍNEZ**  
Representante a la Cámara



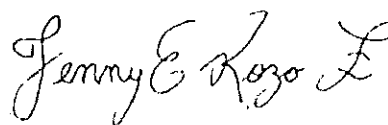
**SANDRA BIBIANA ARISTIZÁBAL  
SALEG**  
Representante a la Cámara



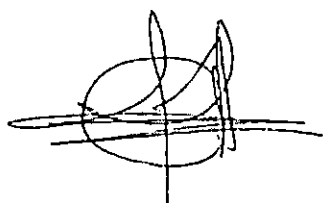
**LINA MARIA GARRIDO MARTIN**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Arauca



**ADRIANA CAROLINA ARBELÁEZ GIRALDO**  
Representante Cámara Bogotá D.C.



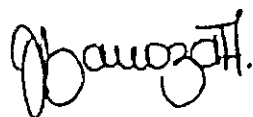
**YENNY ROZO ZAMBRANO**  
Senadora de la República



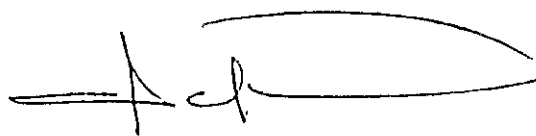
**Ana María Castañeda**  
Senadora de la República




**MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ**  
Senadora de la República  
Coalición - Pacto Histórico



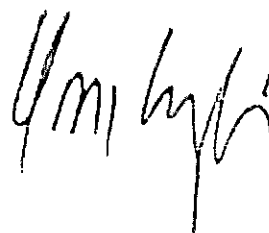
**JEZMI LIZETH BARRAZA ARRAUT**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Atlántico



**MARIA FERNANDA CABAL MOLINA**  
Senadora de la República de Colombia



**HR. YENICA SUGÉIN ACOSTA INFANTE**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Amazonas



**CLARA LÓPEZ OBREGÓN**  
Senadora de la República  
Pacto Histórico

**AIDA MARINA QUILCUÉ VIVAS**  
Senador de la República  
Circunscripción Especial Indígena

**JENNIFER PEDRAZA SANDOVAL**  
Representante a la Cámara por Bogotá

# SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General ( Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 22 del mes Agosto del año 2023

se radicó en este despacho el proyecto de ley  
Nº. 105 Acto Legislativo Nº. \_\_\_\_\_, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
por: Hs David Luna, Paloma Valencia, Andrea Eudella, Lorena Ros, Yenny  
Ros, Ana María Cuatrecasas, María José Priano, María Fernanda  
Caicedo, María López H.R., Catherine Jovanco, Hana Fernanda Gamonal,  
Piedad Gamonal, Karime Cotes, Sandra Arboleda y otras firmas.

  
SECRETARIO GENERAL