

El acceso de la mujer a la función pública como un derecho humano: estudio del caso colombiano entre los años 2021 y 2024¹

Women's access to public service as a human right: a study of the Colombian case between 2021 and 2024

María Consuelo Mantilla Ojeda²

Sumario. *Introducción. I. Protección a los derechos de las mujeres desde la perspectiva de su participación en la función pública. II. El ordenamiento jurídico colombiano en materia de protección de los derechos humanos de las mujeres en el contexto de la función pública. III. Los avances en la participación de las mujeres en la función pública en el caso colombiano. IV. Conclusiones. Referencias bibliográficas.*

Resumen

En las últimas décadas, se ha evidenciado un avance significativo tanto a nivel nacional como internacional en cuanto a la protección y de los derechos humanos de las mujeres. Entre las garantías más relevantes ofrecidas en favor de las mujeres se encuentra el acceso a la función pública, que les permite formar parte activa en la toma de decisiones de relevancia nacional. En esta investigación, de naturaleza mixta y carácter descriptivo, se evaluó la forma en que se ha protegido el derecho humano de acceso a la función pública de las mujeres entre los años 2021 y 2024 en Colombia. A partir de ello se determinó que se ha logrado un progreso notable al permitir que las mujeres accedan a dichos puestos administrativos, lo que ha

¹ Artículo de investigación para la obtención del título de Magíster en Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás, Seccional Tunja, Colombia. Dirigido por Mg. Catherine Del Pilar Díaz Sanabria.

² Abogada egresada de la universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia. Especialista en Derecho Público de la Universidad Externado. Egresada no graduada de la Especialización en Derecho Administrativo de la Universidad Santo Tomás, seccional Tunja, Colombia. Correo electrónico: maria.mantillao@usantoto.edu.co

contribuido a reducir la brecha de género en el ámbito laboral y de segregación femenina en cargos de liderazgo estatal. También se evidenció que los estudios realizados por diversas entidades y observatorios se centran predominantemente en los cargos de elección popular, dejando de lado las cifras relacionadas con el acceso de las mujeres a los cargos administrativos que constituyen la función pública.

Palabras Clave. Función Pública, Igualdad de Género, Acceso a la función Pública, Brecha Laboral, Derechos Humanos.

Abstract

In recent decades, significant progress has been made both nationally and internationally in the protection and human rights of women. Among the most important guarantees offered in favour of women is access to the public service, which allows them to take an active part in decision-making of national relevance. This research, of a mixed nature and descriptive nature, evaluated how the human right of access to the public service of women between 2021 and 2024 has been protected in Colombia. From this it was determined that remarkable progress has been made in allowing women to access these administrative positions, which has contributed to reducing the gender gap in the field of labor and female segregation in positions of state leadership. It was also evident that the studies carried out by various entities and observatories focus predominantly on elected positions, leaving aside the figures related to women's access to administrative positions that constitute the civil service.

Keywords. Public Service, Gender Equality, Access to Public Service, Labour Gap, Human Rights.

Introducción

Durante décadas, la participación pública de las mujeres era nula tanto en el mundo como en Colombia. No fue sino hasta que se dio el desarrollo de diferentes conquistas orientadas a la protección de la mujer que los gobiernos comenzaron a aperturar espacios que fundamentados en la igualdad, permitieron que las mujeres contaran con voz y voto en diferentes espacios públicos y privados. Según Feijoó

(2008) en las décadas de los 70 y 80 del siglo XX, con el fortalecimiento de los movimientos de resistencia a las dictaduras que se suscitaban en América Latina se promovió la transición democrática con una pequeña intervención de la igualdad de género. Según la autora, fue en ese contexto en que surgieron demandas respecto a los sistemas políticos y a su articulación con estrategias de representación que garantizaran la participación activa de las mujeres.

Antecedentes como la creación de la Comisión sobre la condición jurídica y social de la mujer, la Convención sobre los derechos políticos de las mujeres de 1952 y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979, han establecido que los gobiernos deben reconocer la importancia de garantizar una protección diferencial a los derechos humanos de la mujer.

Entre las múltiples formas de discriminación y exclusión social hacia la mujer, aún persiste vestigios de la relacionada con el acceso a cargos públicos. Según Zuñiga (2013) el poder político ha sido caracterizado durante larga data por una monopolización masculina lo que generó fenómenos y circunstancias que suprimieron a la mujer de la participación política.

No obstante, múltiples movimientos globales y nacionales han buscado dar cierre a esa etapa de exclusión femenina. Entre ellos se encuentran los objetivos de desarrollo sostenible propuestos por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015. El quinto objetivo establece el propósito de poner fin a todas las formas de discriminación contra las mujeres, velando por su participación plena y efectiva en las decisiones de la vida política, pública y económica de los países.

Para el caso colombiano, la Constitución Política de 1991 consagró la igualdad entre hombres y mujeres, específicamente en su artículo 43. A partir de ello, las autoridades tienen la obligación de promover la adecuada y efectiva participación de las mujeres en todos los niveles de la administración pública. Así mismo, los fundamentos de la democracia constitucional del país, particularmente en lo relacionado con la organización de los partidos y movimientos políticos, se orientan a la inclusión de la mujer y a su implicación en todos los estamentos del poder.

Las circunstancias que rodean el papel político de la mujer pueden ser analizadas desde diferentes aristas, tales como el acceso a cargos de elección popular o la adopción del enfoque de género en los proyectos de ley y otras actividades legislativas. Según ONU mujeres (s.f.) a pesar de que el 52% de la población colombiana son mujeres, solo el 19% de las congresistas son mujeres, así como el 17% en el caso de las asambleas departamentales, el 18% de los concejos municipales, el 12% en alcaldías y el 15% en gobernaciones. En el mismo sentido, el índice de brechas de género de 2020 precisó que Colombia se encuentra en el puesto 33 entre 152 países en relación con la brecha de empoderamiento político.

Si bien en esos aspectos el país presenta un rezago importante, una cuestión que también debe ser analizada es la participación de las mujeres en los cargos propios de la función pública del país a nivel administrativo. Es decir, no en relación con los cargos originados en la elección popular, sino en los administrativos de carácter laboral que constituyen la función pública.

Respecto al acceso femenino a la función pública se presenta un balance positivo y más representativo que para el caso de los cargos de elección popular, pues para julio de 2023 el 52% de los servidores públicos en Colombia eran mujeres. Esto podría estar relacionado con diferentes factores que serán descritos en el estudio que se presenta a continuación.

En punto de ello surge la importancia de la presente investigación, tanto para el campo académico como para el político. Entre las múltiples formas de discriminación y exclusión social hacia la mujer, aún persiste la relacionada con el acceso a cargos públicos. Según Zuñiga (2013) el poder político ha sido caracterizado durante larga data por una monopolización masculina que generó fenómenos y circunstancias que suprimieron a la mujer de la participación política.

No obstante, para el caso particular colombiano se han dado diferentes circunstancias concluyentes para la participación pública de las mujeres. Según Función Pública (2023) para la presente anualidad el país cuenta con 1.234.866

servidores públicos, de los cuales 688.930 son mujeres, lo que equivale al 52% del total.

Dichas cifras arrojan un balance positivo frente al acceso que tienen las mujeres a los empleos administrativos de la función pública. Esto es consecuencia de múltiples estrategias implementadas por el gobierno colombiano. Entre ellas se destacan el SIMO, que como bolsa de empleo de vacantes del Estado permite que todas las personas, sin diferenciación de sexo o género, se inscriban allí y participen a través del mérito en las convocatorias nacionales.

En un ejercicio de retroalimentación, esta investigación pretende aportar un análisis crítico y objetivo al progreso que ha logrado el Estado colombiano ante la situación de discriminación sistemática que han atravesado las mujeres en el país, particularmente en lo relacionado con su participación pública. A partir de este análisis, se pretende subsanar el vacío teórico existente en relación con la forma en que las mujeres han logrado posicionarse en el sistema democrático, especialmente en lo que respecta a ocupar roles administrativos en el ámbito estatal. De la misma forma, se contribuirá a la construcción de conocimiento en materia de derechos humanos de las mujeres y de la función pública, aportando a su vez a estudios futuros con objetivos de investigación similares.

Los resultados de esta investigación aportarán claridad conceptual y mayor comprensión sobre las categorías jurídicas de derechos humanos, equidad de género y participación pública, así como también de algunas teorías feministas relacionadas con los sistemas políticos. Metodológicamente, esta investigación suministrará una serie de pasos necesarios en términos investigativos para analizar las estadísticas e información disponible que se encuentre relacionada con la mujer y su participación en la función pública.

Finalmente, llevar a cabo esta investigación será útil tanto para la academia como para las autoridades e instituciones competentes para comprender las aristas que se deben tener en cuenta para la identificación de brechas legales, el fortalecimiento

del marco jurídico, la optimización de prácticas institucionales y la sensibilización social.

De ese modo, la presente investigación pretende llevar a cabo una revisión de los avances que se han presentado en relación con la protección del derecho humano del que gozan las mujeres de acceder y participar activamente en la función pública, teniendo una delimitación temporal comprendida entre el 2021 y 2024 en Colombia. Así las cosas, se plantea como pregunta problema: ¿Cuáles han sido los avances en la protección del derecho de las mujeres a acceder a la función pública en Colombia entre los años 2021 y 2024?

Para responder a la anterior pregunta problema, se establecen los siguientes objetivos:

Objetivo general: Evaluar los avances en la protección del derecho de las mujeres a acceder a la función pública en Colombia entre los años 2021 y 2024.

Objetivos específicos:

- Interpretar los componentes teóricos que fundamentan la protección de los derechos humanos de las mujeres y su participación en la función pública.
- Identificar la normatividad colombiana vigente relacionada con la protección de los derechos humanos de las mujeres, en particular con su participación en la función pública.
- Analizar los diferentes progresos que se han materializado en Colombia respecto a los derechos humanos de las mujeres en la función pública en el periodo entre 2021 y 2024.

Para materializar lo anterior, se implementará un método descriptivo cuyo enfoque investigativo es mixto debido que se tendrán en cuenta datos tanto cualitativos como cuantitativos. Por una parte, se revisarán artículos académicos, literatura gris y documentos normativos mientras que por otro lado, se examinarán estadísticas y datos numéricos relacionadas con la participación de las mujeres en la función pública. De acuerdo a lo anterior el método a aplicar es histórico – lógico pues los

objetivos de investigación serán llevados a cabo teniendo en cuenta el curso evolutivo de la participación de las mujeres en los cargos administrativos del Estado. Una vez se comprenda como se ha dado históricamente ese desarrollo (con un enfoque particular en el periodo entre 2021 y 2024) se analizará la situación actual de dicha temática.

I. Protección a los derechos de las mujeres desde la perspectiva de su participación en la función pública.

La discriminación histórica que se ha ejercido sobre las mujeres ha resultado determinante en las dinámicas sociales alrededor del mundo. Si bien dicha exclusión femenina puede entenderse desde diferentes aristas, el estudio de la participación de la mujer en la vida pública es vital para vislumbrar los alcances de que durante décadas, las mujeres no pudiesen ocupar un espacio equitativo en la sociedad.

Para desarrollar este acápite es necesario realizar una breve reseña histórica sobre las reivindicaciones de las mujeres en términos de participación pública y política. En primer lugar, tras la declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano el 26 de agosto de 1789, Olympe de Gouges destacó la inexistente inclusión de la mujer en dicho documento político (Marrades Puig, 2001). En contraposición, De Gouges redactó la declaración de los derechos de la Mujer y la Ciudadana, en dónde reclamó la igualdad de sexos, fundamentalmente en términos de papel político y acceso a puestos públicos. (Ramírez, 2015)

Posteriormente, en la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, expedida el 31 de marzo de 1953, se establecieron una serie de prerrogativas en favor de las mujeres. Entre ellas destaca el derecho al voto, el derecho a ser elegidas en todos los organismos públicos y al ejercicio de funciones públicas.

Ahora bien, si bien en la primera mitad del siglo XX, durante la segunda ola del feminismo, se generaron importantes avances para las mujeres, no fue sino hasta la década de 1980 en dónde según lo manifiesta Gamba (2008), se generó una institucionalización del movimiento que promovió la participación de las mujeres en

los Estados e incluso en organismos internacionales. Así las cosas, a pesar de lo descrito en la Convención del 53, no fue sino hasta la década del 80 cuando estos mandatos comenzaron a materializarse con mayor efectividad.

En 1985 tuvo lugar la Conferencia Mundial para el Examen y la Evaluación de los Logros del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz. Entre lo más relevante se encuentran los compromisos que allí se establecieron respecto a la promoción de la igualdad de género en todos los aspectos de la vida política. Esto parte de la idea de que la democracia solo tiene sentido cuando las dinámicas que la edifican atienden coherente y equitativamente a los intereses y habilidades tanto de hombres como mujeres. (Gurirab, s.f.)

En el caso colombiano, según lo establece Velásquez Toro (2017) fue hasta la década del 40 cuando la idea del sufragio tomó fuerza entre los movimientos feministas del país que ya comenzaban a buscar espacios políticos y en la vida pública. En la reforma constitucional del 45 aún se restringía el derecho al voto de las mujeres. No obstante, ellas emplearon estrategias que iban desde pactos secretos con candidatos, intervenciones en el congreso y difusión de su pensamiento en medios de comunicación.

Esto con el fin de poner en discusión lo relativo a la participación pública femenina. Durante la dictadura de Gustavo Rojas Pinilla, se sentaron precedentes importantes en relación con el actuar de las mujeres en el gobierno y más tarde, durante el Frente Nacional, las colombianas participaron en su primer plebiscito. Ese hito no fue inherente a las críticas, pues diversas feministas objetaron por la falta de equidad en las listas de los partidos políticos. Hacia la década del 70 las mujeres comenzaron a ocupar altos cargos de las ramas del poder público y con la Constitución Política de 1991, se consagraron normas decisivas para la participación equitativa de las mujeres en la administración pública. (Velásquez Toro, 2017)

Esta breve reseña histórica indica que la reivindicación política de las mujeres no ha sido fruto de la casualidad. Por el contrario, es el resultado de décadas de

esfuerzo por parte de colectivos femeninos que han pretendido y posteriormente logrado espacios idóneos para la participación de las mujeres en la toma de decisiones públicas.

En Colombia, estas luchas femeninas han sido materializadas a través de diferentes herramientas jurídicas que en la actualidad constituyen un punto neurálgico en el acceso a cargos públicos por parte de las mujeres. En el tercer capítulo de este documento, se realiza un abordaje sobre como el ordenamiento jurídico colombiano aborda la protección de los derechos humanos de las mujeres en el escenario particular de la función pública.

II. El ordenamiento jurídico colombiano en materia de protección de los derechos humanos de las mujeres en el contexto de la función pública.

Dentro de la normatividad vigente colombiana se encuentran diversas normas cuyo objetivo fundamental es reconocer los escenarios de vulnerabilidad en los que puede encontrarse una mujer y otorgar mecanismos que disminuyan los efectos nocivos de dichos espacios. Es posible destacar normas como la Ley 82 de 1993, que otorga especial protección a las madres cabeza de familia; la Ley 731 de 2002 que busca mejorar la calidad de vida de las mujeres rurales el país y la Ley 1639 de 2013, que prevé medidas de prevención, protección y atención integral a las víctimas de ataques con ácido.

Por otra parte, la entrada en vigor de la Constitución Política de 1991 marcó un hito significativo en la protección de los derechos de la mujer dentro del ordenamiento jurídico colombiano. Los artículos 13 y 43 establecen que todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, garantizando una protección equitativa, y que tanto mujeres como hombres deben disfrutar de los mismos derechos y oportunidades.

Por otra parte, respecto a las normas elevadas a rango supranacional a través de la ratificación del Estado colombiano, se pueden destacar las siguientes:

- 10 de diciembre de 1948. Declaración Universal de los Derechos Humanos.

- *29 de junio de 1951.* Convenio OIT relativo a la Igualdad de Remuneración entre la Mano de Obra Masculina y la Mano de Obra Femenina por un Trabajo de Igual Valor.
- *18 de diciembre de 1979.* Convención sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
- *6 de octubre de 1994.* Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

El factor común de las normas anteriormente señaladas es la protección de la mujer en términos generales. Sin lugar a dudas dichos instrumentos marcaron el camino para que las mujeres trascendieran a la vida pública de los Estados y por ello es de vital importancia mencionarlos. No obstante, es necesario revisar con mayor especificidad la normatividad enfocada en la participación de la mujer en las esferas públicas y gubernamentales, en coherencia con los objetivos de este estudio. En la Tabla 1 se observa la normatividad vigente en Colombia que fundamenta la participación equitativa de las mujeres en la función pública.

Tabla 1. *Normatividad sobre la mujer y la función pública.*

Norma	Descripción
<p align="center">Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer.</p>	<p>Esta convención constituye una concesión definitiva sobre la importancia de otorgar a hombres y mujeres igualdad en el ejercicio de derechos políticos.</p> <p>Para materializar efectivamente la concesión, la Convención establece que el derecho a elegir y ser elegido no debe someterse a ninguna restricción por razón de sexo.</p>
<p align="center">Convención sobre Derechos Políticos de la Mujer.</p>	<p>Posteriormente, mediante esta convención, se desarrollaron los derechos políticos de la mujer con mayor profundidad.</p> <p>Adicional a establecer el derecho de la mujer de elegir y ser elegida, la convención también indica</p>

	que las mujeres tienen derecho a ocupar todos los cargos públicos que prevea la legislación nacional en las mismas condiciones de los hombres.
Constitución Política de Colombia	El artículo 40 de la constitución establece que las autoridades deben garantizar la participación adecuada y efectiva de la mujer en los niveles decisorios de la administración pública en el país.
Ley 581 de 2000	<p>El 31 de mayo de 2000, el Congreso de la República expidió la ley 581 con el objetivo de concretar la oportuna y efectiva participación de la mujer en todos los niveles decisorios de las ramas del poder público en Colombia.</p> <p>Para alcanzar una participación efectiva, la ley decreta que mínimo el 30% de los cargos de máximo nivel decisorio y otros niveles decisorios deben ser desempeñados por mujeres.</p> <p>En relación con el sistema de ternas, estas deben incluir por lo menos el nombre de una mujer. Así mismo, en los concursos de méritos se debe garantizar una participación igualitaria entre hombres y mujeres.</p> <p>La ley hace una breve mención a la igualdad de condiciones laborales, dando especial énfasis a la igualdad de remuneración por igual trabajo.</p>
Ley 1475 de 2011	Esta ley establece reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos. Aunque aborda tangencialmente la situación particular de las mujeres, la ley se fundamenta en el principio de equidad e igualdad de género y propende por la inclusión de las mujeres.
Ley 1257 de 2008	La ley tiene el propósito de prevenir y sancionar la violencia y discriminación contra la mujer tanto en el ámbito público como privado. En la ley se especifican los derechos que tienen las mujeres, las garantías que adquieren si son víctimas de violencia, propone algunas medidas de

	sensibilización y prevención para entornos particulares como el laboral y el de la salud.
Decreto 455 de 2020	Este decreto se desarrolló dentro de un ámbito de aplicación más reducido, enfocándose en los empleos de nivel directivo de la rama ejecutiva del país. Como propósito fundamental del decreto se estableció que la participación de la mujer se lograría de forma progresiva, pues para el año 2020 la participación femenina en dichos cargos sería del 35%, aumentando 10 puntos porcentuales para el 2021 y 5 más para el 2022.

Nota. Elaboración propia.

Adicionalmente, el ordenamiento jurídico colombiano adoptó los Objetivos de Desarrollo Sostenible propuestos por la Organización de las Naciones Unidas en 2015. Con base en esos propósitos, se busca que para el año 2030 se alcance cierto nivel de estabilidad en el mundo en términos sociales, económicos y ambientales.

En coherencia con los objetivos de esta investigación vale destacar tres de dichos objetivos: igualdad de género, trabajo decente y crecimiento económico y reducción de las desigualdades. En términos generales, las Naciones Unidas instan a los países a que emprendan las medidas necesarias para que se reduzcan las desigualdades históricas que afectan negativamente a las mujeres y que impiden el desarrollo de su potencial laboral y profesional. Para ello, se aduce la protección de los derechos humanos femeninos, así como las implicaciones positivas que tiene su participación activa en el desarrollo económico y social de los países.

A partir de lo descrito, se puede precisar que el ordenamiento jurídico colombiano ha expedido múltiples herramientas que funcionan como una garantía para el acceso equitativo de las mujeres. Así mismo, la ratificación de documentos internacionales crea una mayor obligatoriedad para el Estado colombiano en términos de inclusión y equidad. No obstante, las herramientas normativas pueden quedar relegadas a la simple teoría si no se efectivizan oportunamente.

III. Los avances en la participación de las mujeres en la función pública en el caso colombiano.

Teniendo en cuenta que el ordenamiento jurídico colombiano es determinante en fortalecer la participación inclusiva de las mujeres en el espacio público, es imprescindible evaluar los avances que se han dado con ocasión de esas medidas. Como se mencionó en la parte introductoria, este estudio no tendrá en cuenta las cifras relacionadas con la participación de las mujeres en cargos de elección popular, sino que estará limitado a los cargos administrativos que conforman la función pública.

Delimitación de función pública en Colombia

Previo a realizar un análisis sobre la protección del derecho humano del acceso a la administración por parte de las mujeres, es necesario precisar que es la función pública y cuáles son los cargos que la componen. Mediante sentencia C-593/1998 la Corte Constitucional (1998) estableció que la función pública hace referencia a las actividades que realiza el Estado por medio de las ramas del poder público. Así mismo, según señala la Corte, se constituye por los principios y reglas que se aplican a los subordinados por vínculo laboral dentro de los diferentes organismos del Estado. No obstante, también se considera que forman parte de la función pública otras personas vinculadas a través de modalidades no laborales.

En ese sentido lo establecen Martínez Cárdenas y Ramírez Mora (2008) que precisan que dentro de la noción de servidor público se encuentra la siguiente clasificación según el tipo de vinculación que se tiene con el Estado:

- Vinculación laboral. En esta clasificación se encuentran los funcionarios y empleados públicos, los trabajadores oficiales y los supernumerarios. Dentro del orden nacional, cuentan con vinculación laboral las personas adscritas a Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias y Unidades Administrativas Especiales. Por otra parte, los trabajadores oficiales son aquellos que pertenecen a empresas industriales y comerciales del Estado y en ciertas sociedades de economía mixta.

- Modalidades laborales indirectas. Se encuentran los trabajadores por administración delegada y los contratistas independientes. En esta clasificación se encuentran aquellas personas que se adscriben al Estado con ocasión de la ejecución de obras públicas por parte de la administración.
- Modalidades no laborales. Hace referencia a aquellas personas que se encuentran vinculadas a través de contratos de prestación de servicios genéricos y especiales. De esta clasificación forman parte los miembros de las corporaciones públicas.

La anterior delimitación permite entrever que la participación de la mujer en los espacios públicos no se limita a los cargos cuya consecución depende de la elección popular. Por el contrario, el acceso a dicha función pública se fundamenta en el principio de mérito, que implica el sometimiento a concursos que evalúan los méritos³ y capacidades de los aspirantes sin atender a circunstancias de género. Así las cosas, se procede a evaluar el acceso y participación femenina del caso en estudio.

Sobre el acceso y la participación

En primer lugar, la protección de los derechos humanos de las mujeres en el escenario de la función pública se evalúa según el nivel de acceso y participación que tengan en ella. Para ello, se abordará el cumplimiento que se ha presentado respecto ese propósito según uno de los mecanismos más relevantes que ha establecido el Estado para ese escenario: la ley de cuotas.

Ley de cuotas:

Cómo se mencionó en la Tabla 1, la ley de cuotas es un mecanismo creado a través de la Ley 581 de 2000 cuyo objetivo es reglamentar la participación de la mujer en los diferentes escenarios de las ramas del poder público, entre los que se incluyen

³ El artículo 125 de la Constitución Política establece que salvo ciertas excepciones, los empleos públicos son de carrera. Adicionalmente, dispone que los méritos de los aspirantes constituyen los requisitos para suministrar dichos cargos.

los máximos niveles decisorios y otros niveles decisorios. Los primeros hacen referencia a los cargos de alta jerarquía de los órganos públicos en los niveles nacional, departamental, regional, provincial, distrital y municipal.

Por otra parte, los otros niveles decisorios corresponden a cargos de libre nombramiento y remoción, personal administrativo y cargos a los que se atribuye dirección y mando en la formulación y ejecución de acciones y políticas del Estado en todos los niveles del poder público.

La materialización de esta ley se da siguiendo dos reglas: mínimo el 30% de los cargos de máximo nivel decisorio serán desempeñados por mujeres y mínimo el 30% de los cargos de otros niveles decisorios serán desempeñados por mujeres. Además, los cargos que implican el sistema de ternas y lista se rigen por la regla de que se debe incluir, por lo menos, a una mujer.

Adicional a lo anterior, la Ley establece algunas medidas sobre la difusión de información sobre oportunidades de trabajo. También se mencionan los instrumentos que debe contener el Plan Nacional de Promoción y estímulo a la Mujer, entre los que se destacan la educación sobre la igualdad de sexos, sobre el desarrollo del liderazgo femenino y sobre los derechos de la mujer y los mecanismos de protección a los que puede acceder, entre otros.

En la sentencia C – 371 de 2000, la Corte Constitucional señaló que la ley de cuotas es una de las medidas más efectivas para garantizar la participación de las mujeres en los órganos de decisión del Estado. Esto teniendo en cuenta que las mujeres enfrentan mayores dificultades para demostrar sus capacidades en comparación con los hombres, así como también más obstáculos de financiación y relacionados con su vida privada. prevista en la normatividad 581 de 2020 en el periodo comprendido entre el 2021 y el 2024.

Año a año, el Departamento Administrativo de la Función Pública presenta informes del cumplimiento de ley de cuotas en el que se analiza el porcentaje de participación

de mujeres en los cargos de máximo y otros niveles decisorios⁴. A continuación se realiza un breve abordaje de los informes de los años 2021, 2022 y 2023, en cuanto son los que se encuentran disponibles a la fecha de realizado este artículo⁵.

1. Cumplimiento de la Ley de cuotas en el año 2021.

El Departamento Administrativo de la Función Pública publicó en diciembre de 2021 el informe de cumplimiento de la Ley en mención para esa anualidad. Para ello, la entidad relaciona el número de cargos provistos y el total de mujeres que accedieron, de la forma en que se indica en la **Tabla 2**.

Tabla 2. *Cumplimiento de la ley de cuotas en 2021.*

Máximo nivel decisorio	Otros niveles decisorios
Cargos reportados: 9.105	Cargos reportados: 10.217
Cargos provistos: 8.919	Cargos provistos: 9.672
Total mujeres: 3.976	Total mujeres: 4.561
Porcentaje: 45%	Porcentaje: 47%

Nota. Tomado y adaptado de Departamento Administrativo de la Función Pública (2021)

2. Cumplimiento de la Ley de cuotas en el año 2022.

El Departamento Administrativo de la Función Pública publicó en diciembre de 2022 el informe de cumplimiento de la Ley en mención para esa anualidad. Para ello, la entidad relaciona el número de cargos provistos y el total de mujeres que accedieron, de la forma en que se indica en la **Tabla 3**.

Tabla 3. *Cumplimiento de la ley de cuotas en 2022.*

⁴ Los informes expedidos por el Departamento Administrativo de la Función Pública incluyen información sobre la rama ejecutiva, legislativa y judicial del orden nacional, sobre la organización electoral, sobre los organismos de control y vigilancia y entes autónomos, por lo que en este estudio serán tenidos en cuenta las cifras generales que abarcan todos los sectores mencionados.



⁵ Para la fecha no se encuentra disponible el informe de cumplimiento de la ley de cuotas correspondiente al año 2024, pues este se presenta en el mes de diciembre. En este punto de la anualidad, las entidades deben comenzar a realizar los correspondientes reportes sobre sus cifras de participación femenina.

Máximo nivel decisorio	Otros niveles decisorios
Cargos reportados: 6.235	Cargos reportados: 8.863
Cargos provistos: 6.030	Cargos provistos: 8.122
Total mujeres: 2.752	Total mujeres: 3.909
Porcentaje: 45,6%	Porcentaje: 48,1%

Nota. Tomado y adaptado de Departamento Administrativo de la Función Pública (2022)

En este punto es necesario mencionar la política pública prevista en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, correspondiente al gobierno de Iván Duque. En el Pacto XIV, denominado "Pacto de Equidad para las Mujeres", se estableció una ambiciosa meta: lograr una participación femenina equivalente al 50% para el año 2022. Este pacto refleja un compromiso firme y decidido por parte del gobierno hacia la promoción de la igualdad de género y la inclusión de las mujeres en todos los ámbitos de la vida pública y privada. Esto también guardo relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, tal y como se observa en la Figura 1.

Figura 1. Meta de participación femenina en la función pública.

Indicadores de resultado					
Sector	Indicador	Línea base	Meta del cuatrienio	ODS asociado (primario)	ODS asociado (secundario)
Función Pública	Porcentaje de mujeres en cargos directivos del Estado colombiano	43,5 % (2015)	50,0 %		

Nota. Tomado del Departamento Nacional de Planeación (2023)

En ese orden de ideas, si bien para el año 2022 se presentó un incremento en el índice de participación de la mujer en la función pública, no se alcanzó la meta del gobierno de lograr una paridad total en el acceso a dichos cargos. Como se observará en el acápite siguiente, aún en el año 2023 no se alcanzó ese porcentaje, siendo factible que sea alcanzado para el año 2024.

3. Cumplimiento de la Ley de cuotas en el año 2023.

El Departamento Administrativo de la Función Pública publicó en diciembre de 2023 el informe de cumplimiento de la Ley en mención para esa anualidad. Para ello, la entidad relaciona el número de cargos provistos y el total de mujeres que accedieron, de la forma en que se indica en la **Tabla 4**.

Tabla 4. *Cumplimiento de la ley de cuotas en 2023.*

Máximo nivel decisorio	Otros niveles decisorios
Cargos reportados: 6.324	Cargos reportados: 8.446
Cargos provistos: 6.158	Cargos provistos: 7.853
Total mujeres: 2.885	Total mujeres: 3.926
Porcentaje: 46,85%	Porcentaje: 49.99%

Nota. Tomado y adaptado de Departamento Administrativo de la Función Pública (2023)

De los informes correspondientes a los años 2021, 2022 y 2023 pueden establecerse algunas conclusiones. En primer lugar, se ha presentado un incremento sostenido en el tiempo en el índice de participación femenina. Con un aumento de 0,6 y de 1,1 puntos porcentuales entre el año 2021 y 2022 y de 1,25 y 1,8 entre el 2022 y el 2023, la participación de la mujer en la esfera pública ha mejorado notablemente con el paso del tiempo.

Así mismo, durante los tres años en estudio se superó la cuota mínima del 30% exigida por la ley 581 de 2000, contribuyendo considerablemente al alcance de la paridad en el país y promoviendo un entorno laboral público más equitativo y representativo.

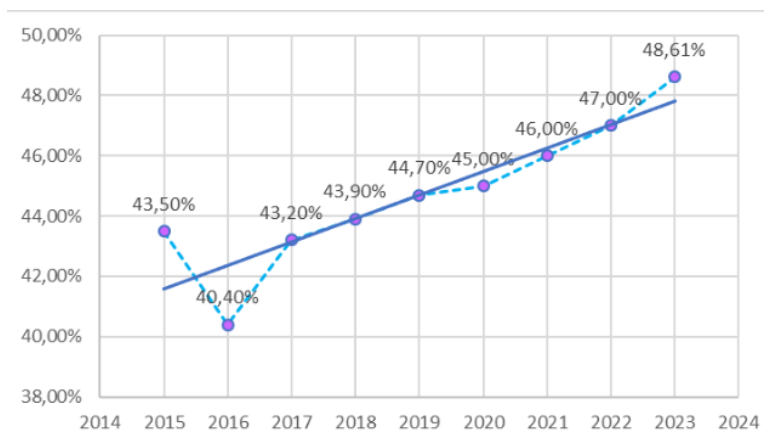
3. Cumplimiento de la Ley de cuotas en el año 2024.

Cómo se mencionó anteriormente, para la fecha de realizado este artículo aún no se encuentra disponible el informe de cumplimiento de la Ley de cuotas correspondiente al año 2024. No obstante, puede analizarse lo propuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 del gobierno de Gustavo Petro.

En dicho documento se otorga un acápite completo a la forma en que las políticas de gobierno van a dar prioridad a la participación y protección de la mujer. De la misma forma en que se observó respecto a las metas del Plan del periodo 2018 – 2022, el actual gabinete busca alcanzar un 50% de paridad en la participación de las mujeres en los cargos directivos de las ramas del poder público. Fuera de lo anterior, no se establecen otras metas cuantitativas que permitan tener mayor claridad sobre los propósitos del gobierno en términos de participación femenina en la función pública.

Ahora bien, pesar de que este estudio se centra en el periodo de tiempo ya reiterado, es importante destacar que en los últimos años se ha consolidado una tendencia progresiva que proviene desde el año 2017, tal y cómo se observa en la **Figura 2**.

Figura 2. Consolidado de la participación femenina en la función pública.



Nota. Tomado de Dirección de Empleo Público (2023)

En ese orden de ideas, es factible aseverar que para el año 2024 también se va a presentar un incremento en la participación de la mujer en los cargos decisorios del Estado. Si bien este análisis es reducido en contraste con la amplitud del tema, de él puede decantarse que en términos de acceso a los cargos de la función pública por parte de las mujeres, Colombia ha presentado unos avances óptimos y sostenidos en el tiempo. Es evidente que las cifras aún no pueden considerarse completamente igualitarias, pero si comportan una mejoría y una evolución significativa en el contexto en estudio.

El acceso diferencial a la función pública

A partir de lo descrito en los acápites anteriores se establece que el índice de participación femenina en la función pública se acoge a los parámetros señalados legalmente. No obstante, es necesario abordar el hecho de que en un país como Colombia, caracterizado por la pluralidad y riqueza cultural, debe contener un enfoque diferencial respecto a las mujeres que logran acceder a una garantía total de su derecho humano a la participación.

En ese orden de ideas, debe destacarse que en los informes de este estudio no se realizan aclaraciones sobre la etnia, grupo etario o calidad indígena de las mujeres que acceden a la función pública, lo que podría implicar un riesgo para la salvaguarda de los derechos de las mujeres que conforman minorías en el país.

Según Lesmes Cabiativa (s.f.) la búsqueda de igualdad para la mujer étnica es de mayor complejidad. Esto en cuanto la identidad, estructura cultural y gobernanza de las comunidades étnicas e indígenas difiere en buena medida con las normas centralizadas del país. La autora precisa que esto se debe a que estas mujeres sufren una violencia y discriminación diferenciada, así como también deben atravesar obstáculos que muchas veces no son contemplados en los planes y ejecuciones gubernamentales.

En ese orden de ideas se advierte una falencia en la presentación de cifras del gobierno respecto a la participación femenina en la función pública, pues no se aclara el número de mujeres que pertenecen a comunidades étnicas o indígenas o a la población LGTBQ que forman parte de las estadísticas oficiales.

Otras reflexiones sobre la participación pública de la mujer

Los datos señalados en los acápites anteriores permiten entrever que el Estado colombiano ha emprendido diversos esfuerzos que se materializan en el aumento de la participación femenina en los cargos que se derivan de la función pública. Esto está directamente relacionado con otras iniciativas públicas que son determinantes en que las mujeres puedan participar con equidad en los concursos de méritos.

Por ejemplo, el acceso a la educación superior por parte de las mujeres es fundamental en aras de adoptar las herramientas y capacidades necesarias para participar adecuadamente en un concurso de méritos de la función pública. Estas cifras son positivas en cuanto según Chacón Orduz (2023) para el año 2022 las mujeres representaron el 53,4% de todas las matrículas de educación superior, incluyendo pregrado y posgrado.

Ahora bien, también debe destacarse que el acceso a los cargos públicos no es la única arista que debe abordarse en términos de Derechos Humanos Políticos de la mujer. Por el contrario, su permanencia en los cargos públicos también debe guiarse por ciertos parámetros que garanticen un desarrollo equitativo y no discriminatorio de sus funciones en los cargos administrativos del Estado.

IV. Conclusiones

El movimiento feminista y la lucha que ha emprendido durante años se ha materializado en una serie de garantías otorgadas a las mujeres, destacándose especialmente la participación paritaria en los cargos administrativos de la función pública del país. Este avance es el resultado de un esfuerzo colectivo y persistente para reivindicar los derechos de las mujeres y asegurar su representación equitativa en los espacios de poder y toma de decisiones.

En aras de lograr una posición igualitaria entre hombres y mujeres, el Estado colombiano ha promovido un sinnúmero de iniciativas y políticas orientadas a materializar efectivamente lo previsto en la legislación nacional y supranacional. Entre estas medidas, se destaca la Ley de Cuotas, prevista en la Ley 581 de 2000, que establece la obligación de que al menos el 30% de los cargos de máximo nivel decisorio sean ocupados por mujeres. Esta legislación ha sido fundamental para abrir espacios a la participación femenina y promover la equidad de género en la administración pública.

La investigación llevada a cabo permitió responder la pregunta problema acerca de los avances en la protección del derecho de las mujeres a acceder a la función pública en Colombia entre los años 2021 y 2024. Los hallazgos evidencian que,

durante este periodo, se han logrado importantes progresos en la inclusión femenina en el sector público, impulsados por nuevas políticas y programas que han mejorado el acceso y la igualdad de oportunidades. Estos resultados confirman que el Estado colombiano ha intensificado sus esfuerzos para proteger y promover el derecho de las mujeres a participar en la función pública, reflejando un cambio positivo hacia una mayor equidad de género en este ámbito.

En cuanto al acceso a los cargos administrativos del Estado, se encontró un balance positivo en esta investigación. A partir del análisis de los informes de cumplimiento de la Ley de Cuotas, se evidenció que se ha presentado un incremento sostenido en el porcentaje de mujeres que acceden a los cargos públicos en el periodo comprendido entre los años 2021 y 2023. Este incremento refleja un cambio positivo en las estructuras de poder y una mayor inclusión de las mujeres en roles de liderazgo y responsabilidad.

No obstante, aunque el país ha avanzado significativamente en términos de protección y promoción de los derechos femeninos, aún queda un largo camino por recorrer para garantizar en grado absoluto que las mujeres se desarrollen en la esfera pública y privada sin miedo a la opresión. La persistencia de múltiples tipos de violencia, incluyendo la violencia de género, laboral y política, sigue siendo un obstáculo considerable para la plena realización de los derechos de las mujeres.

Es crucial continuar trabajando para erradicar estas formas de violencia y asegurar un entorno seguro y equitativo para todas las mujeres. Esto implica no solo la implementación efectiva de las leyes existentes, sino también la creación de nuevas políticas y programas que aborden las raíces de la desigualdad de género y promuevan una cultura de respeto y equidad.

Además, es esencial fomentar una educación que promueva la igualdad de género desde temprana edad, sensibilizando a la sociedad sobre la importancia de la equidad y la inclusión. La colaboración entre el gobierno, las organizaciones no gubernamentales, la academia y la sociedad civil es fundamental para lograr un cambio sostenible y significativo.

Así las cosas, aunque Colombia ha logrado avances importantes en la promoción de la participación femenina en los cargos administrativos de la función pública, la lucha por la igualdad de género continúa. La eliminación de la violencia y la opresión contra las mujeres es un objetivo crucial para construir una sociedad más justa y equitativa, donde todos, independientemente de su género, puedan desarrollarse plenamente y contribuir al bienestar común.

Referencias

Benavente, M. y Valdés, A. (2014). Políticas públicas para la igualdad de género: un aporte a la autonomía de las mujeres. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/101147e6-b9d7-4c18-b579-2a5ac0ca3793/content>

Chacón Orduz, M. (18 de agosto de 2023). Mujeres y educación superior: avances y brechas de género en el acceso a la universidad. <https://www.eltiempo.com/vida/educacion/mujeres-y-educacion-superior-avances-y-brechas-de-genero-en-el-acceso-a-la-universidad-797347>

Constitución política de Colombia [Const. P.]. (1991). Colombia. Ley 82 de 1993

Corte Constitucional [CC], octubre 21, 1998. Sentencia C - 593/98. (Colombia). Gaceta de la Corte Constitucional [G.C.C].

Corte Constitucional [CC], marzo 29, 2000. Sentencia C - 371/00. (Colombia). Gaceta de la Corte Constitucional [G.C.C].

Decreto 455 de 2020, marzo 21, 2020. Presidencia de la República. (Colombia).

Feijoo, M. (2008). La participación de la mujer en la política. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/a12065.pdf>

Función Pública. (24 de marzo de 2023). Mayoría de quienes laboran en el servicio público son mujeres. <https://www.funcionpublica.gov.co/-/mayoria-de-quienes-laboran-en-el-servicio-publico-son-mujeres#:~:text=De%20los%201.324.866%20servidores,dentro%20de%20la%20administraci%C3%B3n%20p%C3%ABlica>.

Función Pública. (s.f.). Resultados encuesta acoso sexual en el ambiente laboral. https://www.funcionpublica.gov.co/preguntas-frecuentes/-/asset_publisher/sqxafjubsrEu/content/resultados-encuesta-acoso-sexual-en-el-ambiente-laboral/28585938#:~:text=Portal%20Funci%C3%B3n%20P%C3%ABlica&t

ext=Las%20conductas%20de%20acoso%20sexual,pasa%20del%20I%C3%ADmite%20(72%25).

Gamba, S. (2008). Feminismo: historia y corrientes. *Mujeres en red: el periódico feminista*. <https://www.mujeresenred.net/spip.php?article1397>

Gurirab, T. (s.f.). Las mujeres en la política – la lucha para poner fin a la violencia contra la mujer. https://www-un-org.translate.google.com/translate/es/chronicle/article/las-mujeres-en-la-politica-la-lucha-para-poner-fin-la-violencia-contra-la-mujer?_x_tr_sl=es&_x_tr_tl=en&_x_tr_hl=en&_x_tr_pto=sc

Lesmes Cabiativa, A. (s.f.). Participación de la mujer en el escenario político colombiano: una mirada general a la participación política de la mujer en Colombia. https://cmscedae.registraduria.gov.co/uploads/participacion_de_la_mujer_en_el_escenario_politico_colombiano_a63605ba38.pdf

Ley 82/93, noviembre 3, 1993. Diario Oficial. [D.O]: 41101. (Colombia).

Ley 581/00, mayo 31, 2000. Diario Oficial. [D.O]: 44026. (Colombia).

Ley 731/02, enero 16, 2002. Diario Oficial. [D.O]: 44678. (Colombia).

Ley 1257/08, diciembre 4, 2008. Diario Oficial. [D.O]: 47193. (Colombia).

Ley 1475/11, julio 14, 2011. Diario Oficial. [D.O]: 48130. (Colombia).

Ley 1639/13, enero 2, 2013. Diario Oficial. [D.O]: 48839. (Colombia).

Krook, M. y Restrepo, J. (2016). Violencia contra las mujeres en política. En defensa del concepto. *Polít. Gob.*, Ciudad de México, v. 23, n. 2, p. 459-490, dic. 2016.

Marrades Puig, A. (2001). Los derechos políticos de las mujeres: evolución y retos pendientes. *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 36(37), 195 – 215.

Misión de Observación Electoral. (2021). Informe de Violencia Política contra las Mujeres 2021.

ONU Mujeres. (s.f.). Liderazgo y participación política. <https://colombia.unwomen.org/es/como-trabajamos/liderazgo-y-participacion-politica#:~:text=Las%20mujeres%20son%20a%20menudo,fundamental%20para%20la%20gobernanza%20democr%C3%A1tica>.

Ramírez, G. (2015). La declaración de derechos de la mujer de Olympe de Gouges 1791: ¿una declaración de segunda clase? *Cátedra UNESCO de derechos humanos de la UNAM*.

Velásquez Toro, M. (2017). Derechos de las mujeres: voto femenino y reivindicaciones políticas. Banco de la República de Colombia. <https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-119/derechos-de-las-mujeres-voto-femenino-y-reivindicaciones>

Zúñiga, Y. (2013). Mujeres, ciudadanía y participación política. En N. Lacrampette, derechos humanos y mujeres: teoría y práctica. Facultad de derecho de la universidad de Chile.