



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - Nº 39

Bogotá, D. C., miércoles, 15 de febrero de 2023

EDICIÓN DE 29 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 257 DE 2022 CÁMARA

*por medio de la cual se modifica el Decreto Ley 2591 de 1991, y se dictan otras disposiciones” o “Los derechos se respetan”.*

Bogotá, D. C., diciembre de 2022

Doctor

JUAN CARLOS WILLS OSPINA

Presidente Comisión Primera Cámara de Representantes

Ciudad.

**Referencia:** Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley Estatutaria número 257 de 2022 Cámara, por medio de la cual se modifica el Decreto Ley 2591 de 1991, y se dictan otras disposiciones” o “Los derechos se respetan”.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedo a rendir informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley Estatutaria número 257 de 2022 Cámara, *por medio de la cual se modifica el Decreto Ley 2591 de 1991, y se dictan otras disposiciones” o “Los derechos se respetan”.* El informe de ponencia se rinde en los siguientes términos.

#### I. TRÁMITE LEGISLATIVO Y ANTECEDENTES

El Proyecto de Ley Estatutaria número 257 de 2022 Cámara, *por medio de la cual se modifica el Decreto Ley 2591 de 1991, y se dictan otras*

*disposiciones” o “Los derechos se respetan”, fue radicado en la Cámara de Representantes el 26 de octubre de 2022 por los honorables Representantes a la Cámara: Héctor David Chaparro Chaparro, Andrés David Calle Aguas, Álvaro Leonel Rueda Caballero, Julián Peinado Ramírez, Wilmer Yesid Guerrero Avendaño, Gilma Díaz Arias, Jhoany Carlos Alberto Palacios Mosquera, Karyme Adrana Cotes Martínez, Aníbal Gustavo Hoyos Franco, Carlos Felipe Quintero Ovalle, Hugo Alfonso Archila Suárez, María Eugenia Lopera Monsalve, Luis Carlos Ochoa Tobón, José Octavio Cardona León, Carlos Adolfo Ardila Espinosa, Mónica Karina Bocanegra Pantoja, Jezmi Lizeth Barraza Arraut, Kelyn Johana González Duarte, Silvio José Carrasquilla Torres, Alexander Harley Bermúdez Lasso, Flora Perdomo Andrade, Germán Rogelio Roza Anís, Dolcey Óscar Torres Romero.*

#### II. OBJETO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

El proyecto de ley estatutaria tiene por objeto dotar de herramientas al juez constitucional, con el fin de garantizar la efectividad de la protección de derechos fundamentales, y disuadir la persistente violación de los mismos, a través de los fallos de tutela.

#### III. CONSIDERACIONES

1.1. La concepción de la acción de tutela según la Constituyente de 1991

La acción de tutela fue concebida por los Constituyentes de 1991 como un mecanismo de todo un sistema de protección de derechos, quienes en su momento advirtieron:

Con todo, no obstante su amplia variedad y que muchos de ellos están ya consagrados a nivel constitucional de manera más o menos expresa a lo largo de la Carta, se ha considerado indispensable

la creación de un sistema integrado de mecanismos que, a la vez que protejan la vigencia del orden jurídico, se conviertan en verdaderas y eficaces herramientas de promoción y protección de los derechos de los asociados. Sin ellos, el vasto conjunto de los derechos individuales y colectivos y de los deberes sociales que se aspira a incorporar en la Constitución, corre el riesgo de tornarse en letra muerta, con gravísimas consecuencias sobre dos asuntos fundamentales -tanto más en la difícil coyuntura actual del país-: el respeto por la norma y la credibilidad institucional.

El sistema que se propone estaría compuesto por las siguientes figuras: el principio de la buena fe y la consagración de su presunción por ministerio de la propia Constitución en relación al menos con determinado tipo de actuaciones de interés general; la aplicabilidad directa de los derechos reglamentados de modo general; la acción pública de inconstitucionalidad y el control automático de constitucionalidad; la aplicación preferencial de la Constitución y, en general de las normas de superior jerarquía; otras acciones judiciales, recursos administrativos y mecanismos adicionales; la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos; la responsabilidad de las autoridades públicas y del Estado; la acción de tutela y la defensoría de los derechos humanos” (subrayado por fuera del texto)<sup>1</sup>.

A su vez, la acción de tutela fue uno de los instrumentos constitucionales más innovadores de la Constitución Política de 1991. Así lo evidencian los registros de las Gacetas Constitucionales de la Asamblea Nacional Constituyente, entre las que se encuentra la ponencia en que se analizó este mecanismo de protección de derechos fundamentales, en los que se señala:

“Con el nombre de derecho o recurso de amparo, numerosos proyectos contemplan la creación de un nuevo mecanismo para la protección de los derechos constitucionales. Sin embargo, en derecho comparado esa denominación es genérica y se aplica a todos los mecanismos de protección de los derechos constitucionales. Así, la expresión cobija el recurso de habeas corpus, la excepción de inconstitucionalidad, las acciones administrativas de nulidad y reparación, etc.

Por esta razón he preferido usar la expresión acción de tutela, para presentar una figura específica para el modelo colombiano, que actuando de manera complementaria con el sistema vigente de control de legalidad y constitucionalidad, se encuadre dentro de sus principios generales, con una identidad claramente definida y un propósito perfectamente diferenciable.

Así concebida, la tutela se presenta como un mecanismo ágil y eficiente, al alcance de cualquier persona, en todo momento y lugar, para la protección inmediata de sus derechos constitucionales cuando ellos se vean vulnerados o amenazados por cualquier autoridad pública o por particulares en ciertas y determinadas circunstancias. Entre las características de esta figura podemos destacar:

1. Se trata de una acción subsidiaria y de naturaleza residual. Solo es admisible en ausencia de otros medios de defensa.

Excepcionalmente se dispone que podría utilizarse como mecanismo transitorio para evitar un daño irremediable mientras puede acudirse a los recursos y acciones ordinarios.

2. Se dirige contra actos u omisiones concretos que producen una perturbación actual o inminente del derecho: contra actuaciones de carácter general caben las acciones de ilegalidad e inconstitucionalidad, o el recurso a la vía exceptiva.
3. El procedimiento debe ser preferencial, breve y sumario.
4. El juez debe tener la potestad para otorgar una efectiva protección del derecho, mediante órdenes para que aquel frente a quien se solicita la tutela sea constreñido a actuar o a abstenerse de hacerlo.
5. No procede contra las situaciones consumadas e irreversibles: tales casos es evidente que ya no es posible la protección inmediata del derecho, y el agraviado tiene la posibilidad de acudir a las acciones de reparación ordinarias” (subrayado por fuera del texto)<sup>2</sup>.

Las citas precedentes permiten observar que, desde su origen, la acción de tutela fue pensada como una de las herramientas de todo el sistema instituido para asegurar la efectividad de los derechos fundamentales. Al respecto, Esguerra fue muy claro en su ponencia, al señalar que la acción de tutela: (i) era complementaria al sistema vigente de legalidad y constitucionalidad, y (ii) su característica principal (nótese que fue la primera característica descrita por el constituyente en la ponencia) es la de ser una acción subsidiaria y de naturaleza residual.

#### 1.2. La desnaturalización de la acción de tutela en Colombia

La implementación del modelo de la acción de tutela, generó un cambio sustancial tanto en el sistema judicial colombiano, como en la protección de derechos fundamentales de los ciudadanos. Así lo reconoce el Informe de la Defensoría del Pueblo sobre el tema, publicado en 2017:

<sup>1</sup> Asamblea Nacional Constituyente. Ponencia del Constituyente Juan Carlos Esguerra Portocarrero para la Subcomisión Tercera de la Comisión Primera sobre el tema de los mecanismos de protección de los derechos fundamentales de los particulares. Bogotá, 15 de abril de 1991.

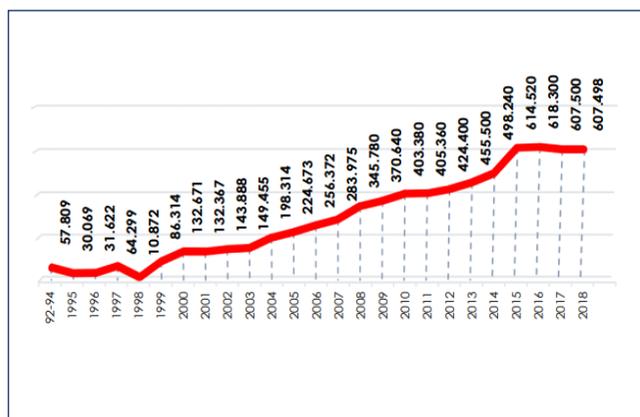
<sup>2</sup> Asamblea Nacional Constituyente. Ponencia del Constituyente Juan Carlos Esguerra Portocarrero para la Subcomisión Tercera de la Comisión Primera sobre el tema de los mecanismos de protección de los derechos fundamentales de los particulares. Bogotá, 15 de abril de 1991.

“La apropiación de los ciudadanos de esta acción y el hecho de que la jurisprudencia de la HCC sea liberal e idealista, ha generado la modernización del Estado colombiano. Tal como lo ha dicho el Exmagistrado de la Corte, doctor Manuel José Cepeda *“la tutela se convirtió en un puente entre la realidad y la Constitución que va más allá de un mecanismo jurídico, para convertirse en una fuente material de goce efectivo de derechos”*.”

Todo esto permite que los ciudadanos entiendan sobre las bondades de este instrumento, apoderándose de tal forma que hoy en día es la acción preferida, con un crecimiento, desde su inicio del 5.650 por ciento”<sup>3</sup>.

De acuerdo con los últimos informes que ha presentado la Defensoría del Pueblo en materia de salud afirma que para 2018 se registraron 607.308 acciones por presuntas violaciones a un derecho fundamental, es decir que cada 52 segundos se interpuso una acción de tutela en Colombia<sup>4</sup>. Para septiembre de 2018, la Unidad de Tutela de la Corte Constitucional advirtió que había radicado la tutela número siete millones.

Gráfica 1. Histórico de tutelas radicadas en la Corte Constitucional



Fuente: Boletín de Estadísticas de la Corte Constitucional enero-mayo de 2019.

Según las cifras de la Relatoría de la Corte Constitucional, desde la entrada en funcionamiento de la Corte en 1992, hasta el 28 de febrero de 2019 se habían radicado un total de 25.548 providencias en dicha dependencia de la Corte. De estas, el 75% (19.133) fueron sentencias dentro de procesos de tutela y el 25% (6.415) fueron fallos en el curso de procesos de control de constitucionalidad. Las cifras revelan que el número desbordado de procesos de tutela también está atestando a la Corte Constitucional<sup>5</sup>.

Las estadísticas sobre procesos de tutela, tanto del Consejo Superior de la Judicatura, la Corte

<sup>3</sup> Defensoría del Pueblo. La tutela y el derecho a la salud 2016. Bogotá: 2017.

<sup>4</sup> Defensoría del Pueblo. La tutela y los derechos a la salud y la seguridad social 2018. Bogotá: 2019.

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Sentencias decididas en control abstracto de constitucionalidad y acción de tutela. 28 de febrero de 2019. En: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/estadisticas.php>.

Constitucional y la Defensoría del Pueblo, dejan en evidencia que un elevado porcentaje de los hechos denunciados exhiben el mismo patrón de conducta violatoria de derechos fundamentales, que en numerosas demandas el agente infractor es el mismo sujeto, y que el derecho fundamental ofendido también coincide en multitud de casos.

Lo anterior permite concluir que en la práctica la tutela se ha convertido en un trámite necesario para acceder a servicios esenciales cuya prestación es responsabilidad de instituciones plenamente identificadas que suelen rehusar el cumplimiento de sus obligaciones frente al ciudadano hasta tanto se lo ordene en concreto un fallo de tutela. En otras palabras, renuencia de los obligados a la satisfacción de derechos fundamentales ha impuesto como requisito para el acceso a servicios esenciales el agotamiento de la acción de tutela.

Según datos del Informe del Consejo Superior de la Judicatura de 2018, tomados de la Oficina de Sistemas de la Corte Constitucional, las entidades contra las cuales se promovió la mayor cantidad de acciones de tutela durante el año 2018 fueron las siguientes:

Tabla 1: Entidades contra las cuales se promovió el mayor número de tutelas en 2018

Entidad o parte demandada	No. tutelas
Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas (UARIV)	58.226
Cooameva	31.384
Medimás	27.907
Nueva EPS	26.304
Colpensiones	21.223
Savia Salud	17.111
Salud Total	16.139
Tránsito y Transporte	12.662
Servicio Occidental de Salud EPS	8.103
Comparta	7.886

Fuente: Oficina de Sistemas de la Corte Constitucional, enero 2019. Tomado de Consejo Superior de la Judicatura - Informe al Congreso de la República 2018.

A su vez, de acuerdo con el mismo informe, los derechos más invocados en 2018 fueron:

Tabla 2: Derechos cuya protección se invocó en 2018

Tipo de derecho vulnerado	Porcentaje
Derecho de petición	34.9%
Derecho a la salud	33.2%
Derecho al debido proceso	12.7%
Derecho al mínimo vital	6.2%

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura - Informe al Congreso de la República 2018.

En este sentido, según el Informe de la Defensoría del Pueblo, en 2018, los principales derechos cuya protección se invocó fueron, en su orden: (i) el derecho de petición; (ii) el derecho a la salud; (iii) el derecho al debido proceso; (iv) el derecho al mínimo vital, y (v) el derecho a la ayuda humanitaria<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Defensoría del Pueblo. La tutela y los derechos a la salud y la seguridad social 2018. Bogotá: 2019.

El recientemente en el Informe de la Rama Judicial presentado al Congreso de la República (2019), se afirma que la acción de tutela representa el 27% del total de demandas presentadas por los colombianos. Ese mismo informe señala que entre 1997 y 2019, los ciudadanos presentaron 10.232.166 acciones de tutela en todo el territorio nacional. Cada juez pasó de gestionar 11 tutelas en el año 1997 a 141 en el año 2019. Se agrega, que en los últimos 4 años, los derechos más tutelados fueron el derecho de petición y el derecho a la salud, manteniendo las cifras mencionadas previamente frente al año 2018.

En cuanto a las cifras del sentido de la decisión, estas dejan ver, por ejemplo, que frente al derecho a la salud, uno de los más vulnerados, se concedió el amparo en el 68% de los casos, lo que muestra la inmensa vulneración de este derecho en Colombia.

Adicionalmente según cifras de la Corte Constitucional<sup>7</sup>, de las 280.159 tutelas recibidas por la Corte Constitucional en los primeros cinco meses del año 2019, el 55,5% (155.490) fueron concedidas en primera instancia, el 2,4% (6.710) fueron concedidas parcialmente, el 38,6% fueron negadas y el 3,5% rechazadas. Esto significa que cerca de 6 de cada 10 tutelas fueron concedidas en primera instancia.

En ese mismo periodo, se determinó que los 10 derechos más demandados, que abarcan casi el 95% del total de reclamaciones, son: el derecho de petición (34,1%), el derecho a la salud (29,9%), al debido proceso (11,1%), al mínimo vital (5,8%), a la ayuda humanitaria (3,9%), a la seguridad social (3,2%), a la vida (2,3%), a la estabilidad laboral reforzada (1,6%), al trabajo (1,3%) y a la reparación a población víctima de desplazamiento (1,1%)

Los datos anteriores permiten concluir que la acción de tutela se ha desnaturalizado porque (i) en lugar de ser complementaria del sistema vigente de legalidad y constitucionalidad, ha sido aprovechada por ciertos actores sociales (p. ej. EPS o Aseguradoras de Pensiones) para abstenerse de cumplir sus obligaciones mientras no se lo ordene en concreto un fallo de tutela; (ii) por lo anterior, la acción ya no es subsidiaria y residual, sino que se ha convertido en la única opción del ciudadano para conseguir la realización de sus derechos fundamentales, y (iii) la renuencia sistemática de las entidades a cumplir con sus obligaciones ha inducido a los ciudadanos a emplear insistentemente la tutela para hacer valer sus derechos.

En la práctica, el régimen de la acción de tutela mantiene una rendija que ha garantizado el éxito de una perversa estrategia, en virtud de la cual algunas entidades deciden conculcar masiva y reiteradamente los derechos fundamentales, a sabiendas de que solo un escaso porcentaje de los afectados acuden a la acción de tutela y los demás se resignan a la insatisfacción de sus derechos. Con dicha maniobra los infractores aseguran una buena

dosis de impunidad por su conducta violatoria de los derechos fundamentales. En otras palabras, gracias a que la ley omitió contemplar una sanción por la reincidencia en la violación de derechos fundamentales, se ha generado un ambiente de real impunidad que mueve a los infractores a repetir la transgresión con la seguridad de obtener provecho de su conducta ilícita.

Lo anterior es fácilmente constatable, con las cifras expuestas en párrafos anteriores. Por ejemplo, según los datos presentados por el Consejo Superior de la Judicatura, de las diez entidades más demandadas en procesos de tutela, siete fueron Empresas Promotoras de Salud. A su vez, de una muestra de casos de tutela presentados en el año 2018, en contra de las diez entidades más demandadas, 134.834, esto es, el 59%, eran contra EPS. Por si fuera poco, el derecho a la salud se llevó el podio del derecho más invocado por dos años consecutivos (2007 y 2008), y desde 2010 es el segundo derecho cuya protección se solicita con más frecuencia. Esto permite concluir que, sin importar el número de fallos de tutela en su contra, las EPS han persistido en la infracción del derecho a la salud de las personas, y lo mismo han hecho otras entidades.

Esto es aún más grave si se tiene en cuenta que, según el último Informe de la Defensoría sobre Tutelas en Salud, el porcentaje de favorabilidad en los fallos de tutela en Colombia en primera instancia es del 59,11%. Según el mencionado informe:

“En el 2018, el porcentaje de favorecimiento a los ciudadanos en primera instancia fue de 59,11 por ciento, cifra inferior en 4,65 puntos porcentuales a la observada en 2017. En los juzgados promiscuos municipales (67,05 por ciento), juzgados de pequeñas causas (63,63 por ciento), juzgados civiles municipales (61,62 por ciento) y juzgados penales para adolescentes (60,03 por ciento) se decidieron el mayor número de tutelas a favor de los accionantes. Los porcentajes más bajos de favorecimiento se observaron en las tutelas tramitadas ante la Corte Suprema de Justicia (8,22 por ciento), el Consejo de Estado (17,03 por ciento), los Tribunales Superiores (27,48 por ciento) y los Consejos Seccionales de la Judicatura (31,76 por ciento)”<sup>8</sup>.

En lo que tiene que ver específicamente con el sentido del fallo en casos de derecho a la salud, según el informe del Consejo Superior de la Judicatura, el derecho a la salud es el que en mayor proporción se concede, con una tasa del 82,%<sup>9</sup>. En el mismo sentido, la Defensoría explica en su informe:

“Las tutelas con mayor favorecimiento en primera instancia fueron las que invocaron el derecho a la salud (82,2 por ciento), seguidas por las que incluyeron el derecho a la vida (78,8 por ciento) y el mínimo vital (64 por ciento). El derecho

<sup>7</sup> Corte Constitucional. Boletín de Estadísticas de la Corte Constitucional enero-mayo de 2019.

<sup>8</sup> Defensoría del pueblo. La tutela y los derechos a la salud y la seguridad social 2018. Bogotá: 2019. Pág. 32.

<sup>9</sup> Consejo Superior de la Judicatura. Informe al Congreso de la República, 2018. Página 49.

menos favorecido en primera instancia fue el debido proceso, que alcanzó el 17,8 por ciento”<sup>10</sup>.

Por si fuera poco, los accionantes se ven obligados a iniciar un incidente de desacato, pues existe una renuencia generalizada por parte de los demandados a cumplir las órdenes de los jueces. Como lo afirma el último informe de la Defensoría del Pueblo:

“A pesar del alto grado de favorecimiento a los ciudadanos, en el 45 por ciento de los casos se debe iniciar incidente de desacato por incumplimiento a las órdenes judiciales, y el derecho a la salud es el que presenta el mayor número de ellos. Para el cumplimiento, de cada 100 decisiones judiciales, se inician 59 incidentes de desacato, donde el 34 por ciento se sanciona y el 66 por ciento se archiva, aunque para el derecho a la salud el nivel de sanción se eleva al 41 por ciento”<sup>11</sup>.

Las cifras evidencian no solo que en la mayoría de los procesos de tutela los accionantes estaban viendo amenazados sus derechos fundamentales, sino que el derecho a la salud está siendo altamente violentado y entidades como las EPS se llevan el galardón de las accionadas con más fallos en su contra. En efecto, del porcentaje de tutelas favorables en primera instancia, el 82,2% se basan en la protección del derecho a la salud y del “top 5” de las entidades con mayor fallos en contra, todas fueron EPS<sup>12</sup>. Lo peor de esto es que, como lo advierte la misma Defensoría del Pueblo en el informe citado en esta exposición de motivos, las entidades accionadas se resisten a cumplir las órdenes de los jueces, y el incidente de desacato de nada sirve para inducirlos a hacerlo.

Igualmente, según el Informe de la Rama Judicial al congreso de la Republica (2019-2020) deja ver que en segunda instancia la tasa de impugnación durante 2019 fue del 23%, es decir, que de cada 100 decisiones de tutela 23 fueron impugnadas.

Por su parte la mayor tasa de incidentes de desacato en 2019 se presentó con el derecho a la salud, de cada 100 decisiones que protegieron ese derecho, en 94 se iniciaron incidentes de desacato (94% de los casos), lo que implica un preocupante crecimiento respecto de 201 que tenía una tasa del 59%. En el 25% de los incidentes de desacato presentados (54.336) se sancionó y el derecho por el que más se sancionó fue el de la salud con un 28% de los casos sancionados.

La tendencia a acudir al incidente desacato por la no atención oportuna de la orden de tutela dictada por el juez es creciente. En 2019, el 66% de los casos

en los que el juez concedió el derecho, se inició un incidente de desacato, frente al 45% en 2018 y el 55% en 2016.

Del total de consultas recibidas por decisiones de sanción de incidentes de desacato en 2019, el 59% se confirmó, el 5% se modificó y el 17% se revocó. La mayor confirmación de las sanciones impuestas por el incumplimiento de las órdenes del juez de tutela se dio con relación a los derechos a la salud (62%), a la vida (59%) y al mínimo vital (55%).

Asimismo, el último informe del Rama Judicial da cuenta que durante la pandemia y con el uso de estrategias de modernización e innovación tecnológica, se radicaron 49.638 Tutelas a través de la web.

Se radicaron un total de 463.071 tutelas (24% del número total de procesos iniciados). Si bien, con respecto al año 2019 las tutelas invocando la protección del derecho a la salud se redujo de una participación del 32% de tutelas por salud en a una tasa de participación de 23%, lo cierto es, que es sigue siendo el segundo derecho por el cual se presentan más acciones de tutela.

Por su parte, frente al trámite de incidentes de desacato el informe resalta que, del total de los incidentes de desacatos presentados, el 29% (25.814) han sido sancionados y el 72% (65.588) se archivó. El derecho por el que más se sancionó fue el de la salud (34%), le sigue el mínimo vital con el 28%, la vida por su parte con el 25% y la seguridad social con el 23%, en porcentajes menores al 19% se encuentran los demás derechos. Igualmente señala que, la tasa de iniciación de incidentes de desacato fue del 44%.

## CIFRAS MÁS RECIENTES (2021) DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

La Corte Constitucional afirma que desde el año 1992 y el 2021 (29 años) se han presentado 8.500.248 acciones de tutelas, siendo el año 2019 el de mayor registro con un total de 620.242 tutelas. En el 2021 se incrementaron las cifras a 436.031, lo que representa un crecimiento del 50% respecto al año 2020. Lo cual podría ser explicado por la pandemia.



(Estadísticas: Corte Constitucional).

Para el 2021, Bogotá fue la ciudad donde más tutelas fueron radicadas, con una cifra de 97.974 tutelas, seguida por Medellín y Cali. Tunja ocupa el puesto 17 con un total de 5.222 tutelas radicadas. En cuanto a departamentos, Bogotá, D. C., Antioquia y Valle del Cauca igualmente lideran, y Boyacá ocupa el puesto 13 con 9.493 tutelas.

<sup>10</sup> Defensoría del pueblo. La tutela y los derechos a la salud y la seguridad social 2018. Bogotá: 2019. Pág. 32.

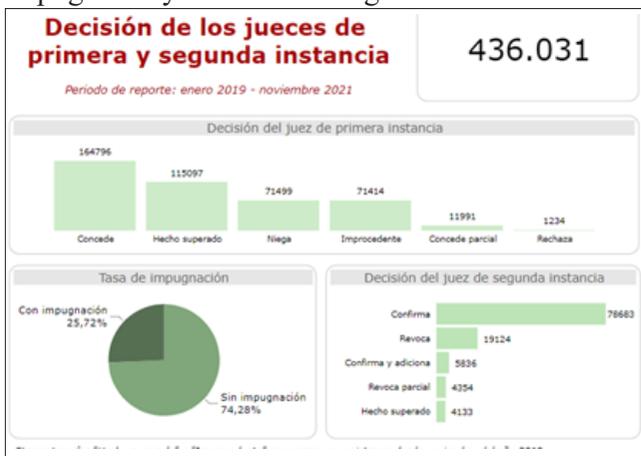
<sup>11</sup> Defensoría del pueblo. La tutela y los derechos a la salud y la seguridad social 2018. Bogotá: 2019. Pág. 32.

<sup>12</sup> Según informe de la Defensoría del Pueblo, de 2019, “A nivel de entidad demandada (mayores a 1.000 tutelas), Comfacor presentó el porcentaje más alto de fallos en contra en primera instancia, con el 90,6 por ciento, seguida de Ecoopsos (89,3 por ciento), Barrios Unidos de Quibdó (89,1 por ciento), Comparta (88,1 por ciento) y Emssanar (87,8 por ciento)”.



(Estadísticas: Corte Constitucional).

Para el 2021, en cuanto a sentidos del fallo en primera instancia, el 37.7% de los casos es resuelto a favor del demandante (164.796 casos de primera instancia donde se concede el amparo del derecho), el 26.3% niegan el amparo (115.097 casos de primera instancia donde se niega el amparo), y el restante 35.9% fue resuelto por hecho superado, improcedente, concede parcial o rechaza. La misma tendencia se sigue en los casos que fueron impugnados y resueltos en segunda instancia.



(Estadísticas: Corte Constitucional).

Para el 2021 el derecho más invocado por los colombianos fue el de petición (217.025 acciones de tutela), seguido por el derecho a la salud (88.133), de los cuales 28.377 fueron solicitando autorización o práctica oportuna de procedimientos médicos, debido proceso (72.984), mínimo vital (36.317), vida (27.705).



1.3. La necesidad de sancionar la reincidencia para que el régimen de la acción de tutela pueda cumplir su función de dirigir la conducta de sus destinatarios

Con base en lo señalado en el punto anterior, la acción de tutela ha sufrido una desnaturalización

y requiere un ajuste, principalmente porque: (i) está generándose una situación perversa, pues se ha convertido en el método cotidiano para acceder a derechos básicos como el suministro de medicamentos, tratamientos de salud o pensiones, y (ii) ello ha redundado en perjuicio de la eficiencia del sistema judicial en los pleitos comunes, pues los jueces tienen que dedicar buena parte de su tiempo a resolver múltiples demandas de tutela fundadas en hechos de caracteres idénticos en los que generalmente está comprometido el mismo accionado.

Por lo tanto, este proyecto de ley estatutaria propone generar una consecuencia jurídica rigurosa a quienes, aprovechándose del sistema, reincidan en la vulneración de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Para eso, se propone abrir la puerta al juez constitucional para que en el fallo de tutela pueda castigar al accionado que, burlando el sistema, reincida en la violación del mismo derecho fundamental mediante actos idénticos.

La medida que se propone arranca de la consideración de que, para dirigir la conducta de sus destinatarios, el derecho debe contemplar medidas sancionatorias disuasivas. Como lo advierte el profesor Jordi Ferrer Beltrán:

“Si se asume que una de las funciones principales del derecho es dirigir la conducta de sus destinatarios, se da por supuesto que lo que pretende el legislador al dictar normas jurídicas prescriptivas es que sus destinatarios realicen o se abstengan de realizar determinadas conductas (por ejemplo, pagar impuestos, no robar, etcétera). Para conseguir motivar la conducta, el legislador suele añadir la amenaza de una sanción para quien no cumpla con la conducta prescrita. Pero para que ello resulte efectivo, los sistemas jurídicos desarrollados prevén la existencia de órganos específicos (jueces y tribunales), cuya función principal es la determinación de la ocurrencia de estos hechos a los que el derecho vincula consecuencias jurídicas y la imposición de esas consecuencias a los sujetos previstos por el propio derecho.

Siendo así, resulta claro que, “*prima facie*”, son las descripciones de aquellos hechos las que se deben incorporar al razonamiento judicial a los efectos de la aplicación de las normas. Y, por tanto, esas descripciones y esas normas son las que deben constituir las premisas del razonamiento, a partir de las que se obtenga la resolución o el fallo de la sentencia (...) Solo si el proceso judicial tiene el objetivo de determinar la verdad de las proposiciones referidas a los hechos probados y en él se utilizan para resolver los casos las normas generales previamente establecidas, el derecho podrá tener éxito como mecanismo pensado para dirigir la conducta de sus destinatarios. El derecho solo podrá influir en la conducta de los hombres y mujeres para que no se maten si, efectivamente, el proceso cumple la función de averiguar quién mató y le impone la sanción prevista por el derecho”<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Ferrer Beltrán, Jordi. “APUNTES SOBRE EL CONCEPTO DE MOTIVACIÓN DE LAS DECISIONES JUDICIALES” *Nuevas Tendencias del Derecho Probatório: Segunda Edición Ampliada*, by Horacio Cruz

En la misma dirección el profesor Rojas Gómez expone:

“Lo problemático ahora es establecer de qué depende la obediencia del sistema normativo. A dicho propósito es bueno reconocer ante todo que las personas acaso tengan menos motivos para infringir las normas cuando las perciben compatibles con sus ideales que cuando las perciben contrarias a estos. En otras palabras, que los asociados acepten el imperio de las normas jurídicas sin cuestionarlas quizás dependa en alguna medida de que ellas se revelen como una interpretación adecuada de los ideales colectivos, es decir, de que luzcan intrínsecamente justas. Por lo tanto, acaso sea más fácil obtener la obediencia espontánea del régimen cuando las normas se muestran intrínsecamente justas que cuando lucen contrarias a los ideales sociales.

Sin embargo, la justicia que las normas jurídicas exhiban no parece suficiente para asegurar su observancia. Hay que admitir que la infracción de la regla de conducta mantiene cierta aptitud seductora en tanto pueda ofrecer algún beneficio al contraventor o generarle alguna satisfacción. Y ese eventual provecho que podría alcanzar el infractor puede constituirse en causa eficiente de la inobservancia de las normas, si además de las dificultades comunes para asegurar la obediencia por medio de la coacción, las consecuencias adversas previstas como correlato de la infracción tampoco exhiben la fuerza suficiente para disuadirla.

El poder disuasorio de las consecuencias jurídicas adversas correlativas a la contravención quizás dependa en buena parte de su gravedad o intensidad. No obstante, el provecho que el contraventor pueda derivar de la infracción, si las consecuencias jurídicas adversas son de igual o superior intensidad, quizás se abstenga de incurrir en ella. Parece obvio que el individuo sea más proclive a obedecer espontánea y voluntariamente el régimen cuando sabe que de no hacerlo deberá soportar graves consecuencias adversas que cuando advierte que estas son muy leves.

Sin embargo, hay que reconocer que aun las consecuencias jurídicas más graves pueden tener escaso poder disuasivo si en el específico contexto el infractor puede abrigar alguna fundada expectativa de que aquellas resulten inaplicadas. Las consecuencias previstas solo disuaden al potencial contraventor si gozan de serias posibilidades de realizarse; en tanto se perciban como irrealizables su aptitud disuasiva tiende a desvanecerse.

Acaso el individuo esté más dispuesto a obedecer espontáneamente el orden establecido si tiene la seguridad de que las consecuencias adversas por la inobservancia indefectiblemente se producirán. Escasa sería, en cambio, la propensión a cumplir las normas, si el sujeto supiera que difícilmente podrán ser aplicadas las consecuencias adversas correlativas a la contravención” (subrayado por fuera del texto)<sup>14</sup>.

Tejada, 2nd ed., Universidad De Los Andes, Colombia, 2015, pp. 57-76. *JSTOR*, www.jstor.org/stable/10.7440/j.ctt19qdk7.8.

<sup>14</sup> Rojas Gómez, Miguel. *Lecciones de derecho procesal, Tomo I, Teoría del Proceso*, Bogotá, Esaju, 2019, pp. 40 a 42.

En tal sentido, una sanción efectiva, como lo es una multa, seguramente producirá el efecto disuasivo que hace falta para conjurar la perniciosa actitud de los agresores sistemáticos de derechos fundamentales que ha alterado la naturaleza de la acción de tutela.

#### 1.4. Alcance del desacato en la normatividad vigente

Teniendo en cuenta que el actual proyecto de ley estatutaria persigue instituir una multa en el fallo de tutela, es pertinente aclarar que la sanción que se persigue en este proyecto es muy diferente de aquella contemplada como consecuencia del desacato. Este está regulado en el artículo 52 del mencionado Decreto Ley 2591 de 1991, que señala:

“La persona que incumpliere una orden de un juez, proferida con base en el presente Decreto incurrirá en desacato sancionable con arresto hasta de seis meses y multa hasta de 20 salarios mínimos mensuales, salvo que en este decreto ya se hubiere señalado una consecuencia jurídica distinta y sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar.

La sanción será impuesta por el mismo juez mediante trámite incidental y será consultada al superior jerárquico quien decidirá dentro de los tres días siguientes si debe revocarse la sanción”.

El alcance del desacato lo ha descrito la Corte Constitucional en diferentes ocasiones. En la Sentencia C-367 de 2014 M. P. Mauricio González Cuervo, la Corte aclaró:

“A pesar de ser una sanción, el objeto del desacato no es la sanción en sí misma, sino propiciar que se cumpla el fallo de tutela. Cumplir con la orden serviría para evitar la sanción, valga decir, evitar que se imponga el arresto y la multa previstos en el artículo 52 del Decreto número 2591 de 1991. En la medida en que el desacato puede hacer que se cumpla con el fallo en comento, es un instrumento procesal que puede garantizar de manera adecuada el acceso a la Administración de Justicia”<sup>15</sup>.

La posición de la Corte se ha mantenido a lo largo de los años. En la Sentencia SU-034 de 2018, la Corte Constitucional advirtió:

“Acerca de la finalidad que persigue el incidente de desacato, la postura que de vieja data ha acogido la Sala Plena de esta Corte y que se ha mantenido es que, si bien una de las consecuencias derivadas de este trámite incidental es la imposición de sanciones por la desobediencia frente a la sentencia, su auténtico propósito es lograr el cumplimiento efectivo de la orden de tutela pendiente de ser ejecutada; de suerte que no se persigue reprender al renuente por el peso de la sanción en sí misma, sino que ésta debe entenderse como una forma para inducir que aquel encauce su conducta hacia el cumplimiento, a través de una medida de reconvencción cuyo objetivo no es otro que auspiciar la eficacia de la acción impetrada y, con ella, la reivindicación de los derechos quebrantados” (subrayado por fuera del texto)<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-367 de 2014 M. P. Mauricio González Cuervo.

<sup>16</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-034 de 2018. M. P. Alberto Rojas Ríos.

Por lo tanto, de la norma que regula el desacato y del alcance que ha fijado la Corte Constitucional frente a este, es imperioso concluir que su razón de ser es generar el cumplimiento de la orden de tutela por parte del accionado para el caso concreto, pero en nada se relaciona con la reincidencia y por lo tanto carece de aptitud para disuadirla.

A diferencia del desacato, la multa que persigue crear este proyecto de ley estatutaria apunta a

sancionar al accionado que repetidamente viole un derecho fundamental en circunstancias idénticas a las que antes provocaron otro fallo de tutela contra el mismo sujeto, con el propósito de disuadirlo de reincidir. La norma que se propone contempla una multa de entre veinte (20) smlmv y doscientos (200) smlmv, cuya dosificación haría el juez teniendo en cuenta el rango del derecho fundamental violado, la intensidad de la violación y el número de veces que esta se haya repetido.

**IV. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

TEXTO APROBADO EN CÁMARA EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO EN SEGUNDO DEBATE CÁMARA
<p><b>PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 257 DE 2022 CÁMARA</b></p> <p><i>por medio de la cual se modifica el Decreto Ley 2591 de 1991, y se dictan otras disposiciones” o <del>“Los derechos se respetan”</del>.</i></p>	<p><b>PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 257 DE 2022 CÁMARA</b></p> <p><i>por medio de la cual se modifica el Decreto Ley 2591 de 1991, y se dictan otras disposiciones.</i></p>
<p>Artículo 1º. <i>Objeto.</i> Esta ley tiene por objeto dotar de herramientas al juez constitucional, con el fin de disuadir la reincidencia en la violación de derechos fundamentales, garantizar el derecho de acceso a la justicia y robustecer la efectividad de su protección a través de los fallos de tutela.</p>	<p>Sin modificación.</p>
<p>Artículo 2º. Modifíquese el artículo 29 del Decreto Ley 2591 de 1991, el cual quedará así:</p> <p><b>“Artículo 29. Contenido del fallo.</b> Dentro de los diez días siguientes a la presentación de la solicitud, el juez dictará fallo, el cual deberá contener:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La identificación del solicitante.</li> <li>2. La identificación del sujeto o sujetos de quien provenga la amenaza o vulneración.</li> <li>3. La determinación del derecho tutelado.</li> <li>4. La orden y la definición precisa de la conducta a cumplir con el fin de hacer efectiva la tutela.</li> <li>5. El plazo perentorio para el cumplimiento de lo resuelto, que en ningún caso podrá exceder de 48 horas.</li> <li>6. Cuando la violación o amenaza de violación derive de la aplicación de una norma incompatible con los derechos fundamentales, la providencia judicial que resuelva la acción interpuesta deberá además ordenar la inaplicación de la norma impugnada en el caso concreto.</li> <li>7. La determinación de la multa a la que haya lugar, en el evento contemplado en el artículo 29A.</li> </ol> <p><b>Parágrafo.</b> El contenido del fallo no podrá ser inhibitorio.</p>	<p>Sin modificación.</p>
<p>Artículo 3º. El Decreto Ley 2591 de 1991 tendrá un nuevo artículo, el cual quedará así:</p> <p><b>“Artículo 29A. Sanción por la reincidencia en la violación del mismo derecho fundamental.</b> Siempre que en el trámite de la acción de tutela aparezca demostrada la reincidencia del demandado en la violación del derecho fundamental, en el respectivo fallo el juez podrá imponer multa de entre veinte (20) y doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a favor del Consejo Superior de la Judicatura.</p> <p><b>Parágrafo 1º.</b> Para los efectos de lo dispuesto en este artículo, se entiende que hay reincidencia si en fallo de tutela ejecutoriado, dentro de los dos años anteriores a la ocurrencia de los nuevos hechos que se juzgan, se hubiere declarado la violación del derecho fundamental por la misma autoridad pública o particulares que señale este decreto, en circunstancias de hecho de idénticas o similares características.</p>	<p>Artículo 3º. El Decreto Ley 2591 de 1991 tendrá un nuevo artículo, el cual quedará así:</p> <p><b>“Artículo 29A. Sanción por la reincidencia en la violación del mismo derecho fundamental.</b> Siempre que en el trámite de la acción de tutela aparezca demostrada la reincidencia del demandado en la violación del derecho fundamental, en el respectivo fallo el juez podrá imponer multa de entre veinte (20) y doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a favor del Consejo Superior de la Judicatura.</p> <p><b>Parágrafo 1º.</b> Para los efectos de lo dispuesto en este artículo, se entiende que hay reincidencia si en fallo de tutela ejecutoriado, dentro de los dos años anteriores a la ocurrencia de los nuevos hechos que se juzgan, se hubiere declarado la violación del derecho fundamental por la misma autoridad pública o particulares que señale este decreto, en circunstancias de hecho de idénticas o similares características.</p>

TEXTO APROBADO EN CÁMARA EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO EN SEGUNDO DEBATE CÁMARA
<b>Parágrafo 2º.</b> A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional tendrá dos (2) meses para su reglamentación e implementación, para lo cual deberá contemplar la forma de cuantificar la multa.	
<b>Parágrafo 3º.</b> El Consejo Superior de la Judicatura en el informe que anualmente remite al Congreso de la República deberá incluir un acápite que dé cuenta de la implementación y los resultados de la aplicación de esta norma.	<b>Parágrafo 3º.</b> El Consejo Superior de la Judicatura en el informe que anualmente remite al Congreso de la República deberá incluir un acápite que dé cuenta de la implementación y los resultados de la aplicación de esta norma.
Artículo 4º. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de su publicación, y deroga todas aquellas que le sean contrarias.	Sin modificación.

## V. CONFLICTO DE INTERÉS

Según lo establecido en el artículo 3º de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

De manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este proyecto de acto legislativo no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los honorables Representantes, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a) del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

## VI. PROPOSICIÓN

Considerando los argumentos expuestos y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presento ponencia positiva y, en consecuencia, solicitamos a los miembros de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes dar Primer Debate al Proyecto de Ley Estatutaria número 257 de 2022 Cámara, *por medio de la cual se modifica el Decreto Ley 2591 de 1991, y se dictan otras disposiciones* o *“Los derechos se respetan”*, conforme al texto propuesto.

  
OSCAR SÁNCHEZ LEÓN  
Coordinador Ponente

## TEXTO PROPUESTO AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 257 DE 2022 CÁMARA

*por medio de la cual se modifica el Decreto Ley 2591 de 1991, y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *Objeto.* Esta ley tiene por objeto dotar de herramientas al juez constitucional, con el fin de disuadir la reincidencia en la violación de derechos

fundamentales, garantizar el derecho de acceso a la justicia y robustecer la efectividad de su protección a través de los fallos de tutela.

Artículo 2º. *Modifíquese el artículo 29 del Decreto Ley 2591 de 1991, el cual quedará así:*

“**Artículo 29. Contenido del fallo.** Dentro de los diez días siguientes a la presentación de la solicitud, el juez dictará fallo, el cual deberá contener:

1. La identificación del solicitante.
2. La identificación del sujeto o sujetos de quien provenga la amenaza o vulneración.
3. La determinación del derecho tutelado.
4. La orden y la definición precisa de la conducta a cumplir con el fin de hacer efectiva la tutela.
5. El plazo perentorio para el cumplimiento de lo resuelto, que en ningún caso podrá exceder de 48 horas.
6. Cuando la violación o amenaza de violación derive de la aplicación de una norma incompatible con los derechos fundamentales, la providencia judicial que resuelva la acción interpuesta deberá además ordenar la inaplicación de la norma impugnada en el caso concreto.
7. La determinación de la multa a la que haya lugar, en el evento contemplado en el artículo 29A.

**Parágrafo.** El contenido del fallo no podrá ser inhibitorio.

Artículo 3º. El Decreto Ley 2591 de 1991 tendrá un nuevo artículo, el cual quedará así:

**Artículo 29A. Sanción por la reincidencia en la violación del mismo derecho fundamental.** Siempre que en el trámite de la acción de tutela aparezca demostrada la reincidencia del demandado en la violación del derecho fundamental, en el respectivo fallo el juez podrá imponer multa de entre veinte (20) y doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a favor del Consejo Superior de la Judicatura.

**Parágrafo 1º.** Para los efectos de lo dispuesto en este artículo, se entiende que hay reincidencia si en fallo de tutela ejecutoriado, dentro de los dos años anteriores a la ocurrencia de los nuevos hechos que se juzgan, se hubiere declarado la violación del derecho fundamental por la misma autoridad

pública o particulares que señale este Decreto, en circunstancias de hecho de idénticas o similares características.

**Parágrafo 2°.** El Consejo Superior de la Judicatura en el informe que anualmente remite al Congreso de la República deberá incluir un acápite que dé cuenta de la implementación y los resultados de la aplicación de esta norma.

Artículo 4°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación, y deroga todas aquellas que le sean contrarias.



OSCAR SANCHEZ LEÓN  
Coordinador Ponente

\* \* \*

## INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 048 DE 2022 CÁMARA

*por medio de la cual se adiciona el artículo 2°  
de la Ley 1150 de 2007.*

Bogotá, D. C., enero de 2023

Doctora

JEZMI LIZETH BARRAZA ARRAUT

Presidente

Comisión Cuarta Constitucional Permanente

Cámara de Representantes.

Respetada Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir Informe de Ponencia Positiva para Segundo Debate del Proyecto de ley número 048 de 2022 Cámara, *por medio de la cual se adiciona el artículo 2° de la Ley 1150 de 2007.* El informe de ponencia se rinde en los siguientes términos:

### I. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de ley fue radicado el 26 de julio de 2022 por la honorable Representante Juana Carolina Londoño Jaramillo y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 936 de 2022.

El 12 de octubre de 2022, la honorable Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes designó como ponentes a los suscritos Representantes Libardo Cruz Casado y José Alejandro Martínez Sánchez.

El 24 de octubre de 2022, se ofició a Colombia Compra Eficiente para que emitiera concepto sobre el proyecto de ley objeto de estudio y en consecuencia se le solicitó a la Comisión Cuarta que prorrogara el término para radicar ponencia. Sin embargo, a la fecha de radicación de la ponencia, la mencionada entidad no emitió el respectivo concepto.

El 14 de diciembre de 2022, la honorable Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes surtió el primer debate del proyecto de ley objeto de estudio y lo aprobó.

### II. JUSTIFICACIÓN

El Estado Social de Derecho, prescrito en el artículo 1° de la Constitución Política, imprime en cabeza del Estado los deberes y obligaciones dirigidas a garantizar la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad y la prevalencia del interés general. En este sentido, son fines esenciales del Estado: promover la prosperidad general, asegurar la vigencia de un orden justo y el cumplimiento de los deberes sociales del mismo y de los particulares.

En cuanto a los derechos constitucionales que le asisten a los ciudadanos, es de gran relevancia destacar la igualdad, en su ámbito material, que establece la necesidad de adoptar medidas afirmativas ante situaciones desiguales (artículo 13); el trabajo, comprendido también como una obligación social, el cual goza de especial protección del Estado y debe ser ejercido en condiciones dignas y justas, de la mano con los principios que lo integran, tales como la igualdad de oportunidades (artículos 25 y 53); y la prevalencia del interés público frente al particular (artículo 1°).

Desde el plano internacional, alineados con las políticas de desarrollo sostenible de la Organización de Naciones Unidas y con el objetivo de garantizar un estándar de vida que supere la pobreza, asegure la paz y promueva la prosperidad social y económica, en el año 2015, Colombia se adhirió a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), teniendo a cargo de su ejecución y seguimiento, al Departamento Nacional de Planeación a través de una agenda secuencial de objetivos y metas.

Al interior de la “*Agenda 2030 Transformando Colombia*”, se plantearon diecisiete objetivos de base con diferentes metas; así, el Objetivo 8° sobre “*Trabajo decente y crecimiento económico*” busca materializar el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos. En ese marco, la Meta 8.3. consiste en promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas -en adelante Mipymes-, incluso mediante el acceso a servicios financieros.

Como se puede evidenciar, estos objetivos pretenden impulsar, para países como el nuestro, la creación, consolidación y fortalecimiento de las Mipymes, teniendo en cuenta datos como los entregados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y el Ministerio del Trabajo, autoridades que, para el año 2019, destacaron la importancia que tienen las micro, pequeñas y medianas empresas en el país, debido a que estas representan más del 90% del sector

productivo nacional, generando el 35% del Producto Interno Bruto y el 80% del empleo de toda Colombia.

En apoyo de lo anterior y atendiendo a las cifras suministradas por el DANE, se tiene como proyección, a partir de las políticas implementadas por el Estado, lograr una tasa de formalidad laboral de al menos el 60% para el año 2030.

La “*Agenda 2030 Transformando Colombia*”, interpretada de manera sistemática, entiende que el alcance de estos objetivos se extiende a la colaboración armónica entre el sector público y el sector privado; así, además del crecimiento económico, es posible atender otros objetivos como el número 16, en el cual se pretende mejorar la confianza institucional a la par de la reducción de la corrupción, requiriendo para ello contar con instituciones sólidas, transparentes y eficaces, en especial, en materia de contratación pública, promoviendo y haciendo efectiva la libre competencia y la igualdad material, para que se generen iguales oportunidades en la oferta de bienes y servicios objeto de contratación.

En el ámbito interno, la Ley 590 de 2000 “*por la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas*”, establece en su artículo 2.º la definición de empresa, en los siguientes términos:

“*Artículo 2º. Definiciones. <Artículo modificado por el artículo 43 de la Ley 1450 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Para todos los efectos, se entiende por empresa, toda unidad de explotación económica, realizada por persona natural o jurídica, en actividades agropecuarias, industriales, comerciales o de servicios, en el área rural o urbana. Para la clasificación por tamaño empresarial, entiéndase micro, pequeña, mediana y gran empresa, se podrá utilizar uno o varios de los siguientes criterios:*

1. *Número de trabajadores totales.*
2. *Valor de ventas brutas anuales.*
3. *Valor activos totales.*

*Para efectos de los beneficios otorgados por el Gobierno nacional a las micro, pequeñas y medianas empresas el criterio determinante será el valor de ventas brutas anuales”.*

Así, mediante el Decreto número 957 de 2019 que modificó el Decreto número 1074 de 2015, se estableció como criterio exclusivo para la clasificación del tamaño empresarial, los ingresos por actividades ordinarias anuales de la respectiva empresa. Para el caso de las microempresas, son determinadas como tal, aquellas que en el sector manufacturero presenten ingresos anuales inferiores o iguales a 23.563 UVT; en el sector servicios inferiores o iguales a 32.988 UVT; y en el sector comercio inferiores o iguales a 44.769 UVT.

La misma norma en su artículo 12 consagra los deberes a cargo de las entidades del Estado, los patrimonios autónomos constituidos por estas y los particulares que ejecutan recursos públicos,

respecto de la promoción del acceso de las Mipymes al mercado de compras públicas.

Dentro de estos deberes se encuentra el análisis del sector para identificar las Mipymes que podrían ser potenciales proveedoras para facilitar su participación al proceso de contratación; el desarrollo de programas de aplicación de la normativa del sistema de compra pública, con énfasis en los incentivos y el Sistema Electrónico para la Contratación Pública -en adelante Secop-; la promoción e incremento respecto de su presupuesto de las Mipymes como proveedoras de bienes y servicios que se demanden; la preferencia de estas empresas nacionales en condiciones de igual precio, calidad y capacidad de suministro; y la promoción de la división del proceso de contratación en lotes o segmentos que faciliten la participación de las Mipymes en estos.

Respecto de los recursos destinados para promover el crecimiento de estas empresas, a través del artículo 46 de la Ley 2069 de 2020 se unificó en un solo patrimonio autónomo el Fondo de Modernización e Innovación para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas y la Unidad de Desarrollo Empresarial creados por las Leyes 590 de 2000 y 1450 de 2011, el cual se denomina iNNpulsa Colombia.

La agencia de emprendimiento e innovación del Gobierno nacional iNNpulsa Colombia será la encargada de ejecutar los programas, instrumentos y recursos para el emprendimiento y desarrollo empresarial con énfasis en emprendimiento e innovación empresarial en el país, teniendo en cuenta para tal efecto que todas las sociedades y entidades que integran la rama ejecutiva del poder público del orden nacional con competencia y funciones para ejecutar los programas señalados, deberán trasladarlos o ejecutarlos a través de iNNpulsa Colombia.

Los recursos que integran el patrimonio autónomo provienen del Presupuesto General de la Nación; aportes de sociedades y entidades que integran la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional, entidades territoriales o por particulares a través de convenios o transferencias; donaciones; aportes de cooperación nacional e internacional; rendimientos financieros generados por los recursos entregados; dividendos decretados en favor de la Nación por la Asamblea General de Accionistas del Banco de Comercio Exterior (Bancóldex), previa autorización del CONPES y todos aquellos demás recursos que obtenga o se le asignen a cualquier título.

Este patrimonio autónomo, de conformidad con los datos entregados para el CAF - Banco de Desarrollo de América Latina, tuvo como presupuesto para el año 2014 la cifra de US\$38,6 millones en ingresos.

Respecto del componente de capacitación y formación, iNNpulsa Colombia oferta diferentes cursos para emprendedores del país con cerca de 50.000 cupos, sobre marketing, planeación

estratégica, gestión financiera, innovación, publicidad, comercio electrónico, entre otros, (iNNpulsa, 2021).

Adicionalmente, en el marco de desarrollo empresarial colombiano dispone de otras tres instituciones que, de conformidad con sus propias normas de creación, administran sus recursos a la par de iNNpulsa Colombia. Dichas instituciones o fondos corresponden a, primero, los programas misionales del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) destacándose el Fondo Emprender Sena; segundo, el patrimonio autónomo creado mediante el Decreto Legislativo número 810 de 2020 denominado “Fondo Mujer Emprende” y, tercero, el Patrimonio Autónomo Colombia Productiva creado en el artículo 50 de la Ley 1450 de 2011; todos ellos integran armónicamente la estrategia del Estado colombiano para obtener el desarrollo y consolidación de las Mipyme.

A su vez, la Ley 2069 de 2020 “por medio de la cual se impulsa el emprendimiento en Colombia” se expidió con el fin de fomentar el emprendimiento, crecimiento, consolidación y sostenibilidad de las empresas, en aras de cumplir con los fines esenciales del Estado. En este sentido, a partir del artículo 30 al 36, la norma estableció medidas especiales de contratación, para que las Mipyme puedan acceder al mercado de compras públicas.

En cuanto a la contratación de mínima cuantía, se modificó el numeral 5 del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007, en los siguientes términos:

“Artículo 30. Mipymes y mínima cuantía. Modifíquese el numeral 5 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, el cual quedará así:

- 5) *Contratación mínima cuantía. La contratación cuyo valor no excede del 10 por ciento de la menor cuantía de la entidad independientemente de su objeto, se efectuará de conformidad con las siguientes reglas:*
  - a) *Se publicará una invitación, por un término no inferior a un día hábil, en la cual se señalará el objeto a contratar, el presupuesto destinado para tal fin, así como las condiciones técnicas exigidas;*
  - b) *El término previsto en la invitación para presentar la oferta no podrá ser inferior a un día hábil;*
  - c) *La entidad seleccionará, mediante comunicación de aceptación de la oferta, la propuesta con el menor precio, siempre y cuando cumpla con las condiciones exigidas;*
  - d) *La comunicación de aceptación junto con la oferta constituye para todos los efectos el contrato celebrado, con base en lo cual se efectuará el respectivo registro presupuestal.*

Parágrafo 1°. *Las particularidades del procedimiento aquí previsto, así como la posibilidad que tengan las entidades de realizar estas*

*adquisiciones a Mipymes o establecimientos que correspondan a la definición de “gran almacén” señalada por la Superintendencia de Industria y Comercio, se determinarán en el reglamento que para el efecto expida el Gobierno nacional.*

*Parágrafo 2°. La contratación a que se refiere el presente artículo se realizará exclusivamente con las reglas en él contempladas y en su reglamentación. En particular no se aplicará lo previsto en la Ley 816 de 2003”.*

De acuerdo con lo anterior, el artículo 31 de la norma analizada indica la posibilidad que tienen las entidades estatales de incluir en los documentos del proceso, requisitos diferenciales en función del tamaño de la empresa con el fin de promover el acceso de las MIPYME al mercado de compras públicas.

El artículo 34 modificó el artículo 12 de la Ley 1150 de 2007 creando un mecanismo afirmativo en pro de las Mipyme para asegurar su acceso al mercado de las compras públicas. En este artículo se estableció que el Gobierno nacional debía definir las condiciones y montos para que, en desarrollo de los procesos de contratación, las entidades del Estado, los patrimonios autónomos constituidos por estas y los particulares que ejecuten recursos públicos, adopten en beneficio de estas empresas “convocatorias limitadas a éstas en las que, previo a la Resolución de apertura del proceso respectivo, se haya manifestado el interés de por lo menos dos (2) Mipyme”.

En cumplimiento a la disposición anterior, se expidió el Decreto número 1860 de 2021 “por el cual se modifica y adiciona el Decreto número 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, con el fin de reglamentar los artículos 30, 31, 32, 34 y 35 de la Ley 2069 de 2020, en lo relativo al sistema de compras públicas y se dictan otras disposiciones”, el cual, en su artículo 2.2.1.2.1.5.2. consigna el procedimiento para la contratación de mínima cuantía.

Así, del numeral 1 de la norma precitada, **es posible determinar que es facultativo de la entidad estatal exigir la acreditación de experiencia** por parte de los oferentes, así como la capacidad financiera mínima; mientras que de los numerales tercero y cuarto se destaca el procedimiento aplicable en el caso de la participación de las Mipyme en la contratación de mínima cuantía:

3. *La invitación se publicará por un término no inferior a un (1) día hábil para que los interesados se informen de su contenido y formulen observaciones o comentarios, los cuales serán contestados por la Entidad Estatal antes del inicio del plazo para presentar ofertas. De conformidad con el parágrafo del presente artículo, dentro del mismo término para formular observaciones se podrán presentar las solicitudes*

para limitar la convocatoria a Mipyme colombianas.

4. La Entidad Estatal incluirá un cronograma en la invitación que deberá tener en cuenta los términos mínimos establecidos en este artículo. Además de lo anterior, en el cronograma se establecerá: i) el término dentro del cual la Entidad Estatal responderá las observaciones de que trata el numeral anterior. ii) El término hasta el cual podrá expedir adendas para modificar la invitación, el cual, en todo caso, tendrá como límite un día hábil antes a la fecha y hora prevista para la presentación de ofertas de que trata el último plazo de este numeral, sin perjuicio que con posterioridad a este momento pueda expedir adendas para modificar el cronograma del proceso; en todo caso, las adendas se publicarán en el horario establecido en el artículo 2.2.1.1.2.2.1. del Decreto 1082 de 2015. iii) El momento en que publicará un aviso en el SECOP precisando si el proceso efectivamente se limitó a Mipyme o si podrá participar cualquier otro interesado. iv) Finalmente, se dispondrá un término adicional dentro del cual los proponentes podrán presentar sus ofertas, el cual será de mínimo un (1) día hábil luego de publicado el aviso en que se informe si el proceso se limita o no a Mipyme”.

Ahora, de la mano con la Ley de Emprendimiento, es pertinente resaltar la Ley 1429 de 2010 de formalización y generación de empleo que busca instaurar incentivos a favor de las empresas que se encuentran en su etapa inicial, con el propósito de aumentar los beneficios de la formalización y fomentar la creación de empleos en el país y la Ley 1780 de 2016, por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil.

En lo que respecta al ámbito normativo, se destaca la Ley 1834 de 2017 “por medio de la cual se fomenta la economía creativa Ley Naranja”, la cual tiene por objeto desarrollar, fomentar, incentivar y proteger las industrias creativas en el país, como aquellas que generan valor por sus bienes y servicios que se fundamentan en la propiedad intelectual.

De este modo, el artículo 2º establece que las industrias creativas pueden comprender “los sectores editoriales, audiovisuales, fonográficos, de artes visuales, de artes escénicas y espectáculos, de turismo y patrimonio cultural material e inmaterial, de educación artística y cultural, de diseño, publicidad, contenidos multimedia, software de contenidos y servicios audiovisuales interactivos, moda, agencias de noticias y servicios de información, y educación creativa”.

A su vez, sobre la estrategia para la gestión pública que pretende promover la aplicación de la anterior ley, el artículo 5º de la norma indica que se coordinará la gestión administrativa en aras de

involucrar al sector público y mixto, permitiendo articular los postulados de la Economía Creativa.

El marco normativo establecido guarda plena coherencia con la concreción del Estado Social de Derecho fundado, entre otros principios, en la prevalencia del interés general. El artículo 2º Superior establece que es fin esencial del Estado garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes. Por su parte, el artículo 209 Superior indica que la función administrativa está al servicio del interés general y se desarrolla con fundamento en “los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad”.

Con base en estas disposiciones, la Corte Constitucional ha ligado la actividad contractual al cumplimiento de los fines del Estado Social de Derecho.

Al respecto, la Sentencia C-499 de 1992 señala que el objeto de la contratación pública no es otro que el de concretar los fines esenciales del Estado de forma eficaz y armónica a través de la adquisición de bienes o servicios. Así, nuestra Carta Política permite el desarrollo empresarial y la libertad económica a partir de los artículos 333 y 334, en el escenario de la contratación pública.

La contratación estatal se rige entonces, entre otros, por los principios de igualdad y concurrencia; este último, pretende reafirmar la posibilidad de acceder, formular ofertas e intervenir en la celebración de contratos con la administración pública; sin embargo, este principio no es absoluto, por cuanto encuentra más o menos limitaciones que deben ser razonables y proporcionadas para efectos de realzar la prevalencia del interés general y el cumplimiento de los fines del Estado. La concurrencia es entonces un inicio de igualdad; no obstante, encuentra complemento en este último principio.

El principio de igualdad supone un deber de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades y, en especial, para el legislador cuando configura el derecho y fija las directrices necesarias para estructurar las políticas públicas, debido a que es una regla de justicia elemental y se proyecta para definir la forma de Estado, a voces de la Corte Constitucional.

La igualdad a su vez es un derecho subjetivo que se concreta en deberes de abstención como la prohibición de la discriminación y en obligaciones de acción como la consagración de tratos favorables o diferenciales, pero no por ello discriminatorios *per se*, sobre aquellas circunstancias en las cuales existen supuestos diferentes, concretándose así la igualdad material, permitida por la Constitución Política y, de acuerdo con las Sentencias C-530 de 1993 y C-042 de 2003 de la Corte Constitucional, el trato desigual de sujetos iguales solo se ajusta a los postulados superiores si la medida se concibe como un mecanismo objetivo y razonable para promover la igualdad real y efectiva.

El principio a la igualdad y el derecho subjetivo a la no discriminación, también se imponen en la

contratación administrativa, no solo respecto del legislador en el diseño de las normas generales de acceso a la función administrativa, sino también frente a la administración en los procesos de selección y adjudicación de los contratos estatales en concreto.

En concordancia con lo anterior, en Sentencia C-862 de 2008, la Corte señaló que el principio de igualdad en la contratación administrativa puede concretarse, entre otras, en las siguientes reglas:

*“i) todos los interesados tienen el derecho a ubicarse en igualdad de condiciones para acceder a la contratación administrativa, ii) todas las personas tienen derecho a gozar de las mismas oportunidades para participar en procesos de selección de contratistas, iii) los pliegos de condiciones, los términos de referencia para la escogencia de los contratistas y las normas de selección deben diseñarse de tal manera que logren la igualdad entre los proponentes, iv) el deber de selección objetiva del contratista impone evaluación entre iguales y la escogencia del mejor candidato o proponente y, v) los criterios de selección objetiva del contratista y de favorabilidad de las ofertas no excluye el diseño de medidas de discriminación positiva o acciones afirmativas en beneficio de grupos sociales tradicionalmente discriminados”.*

De manera que la diferencia de trato en la contratación estatal se encuentra sustentada en el principio y derecho de igualdad material, reafirmando la efectividad de los derechos y principios constitucionales, sin dejar de lado la prevalencia del interés general; bajo esa premisa, garantizar el acceso en igualdad de condiciones para el caso de las Mipymes, permite la concreción de la libre competencia entre personas con iguales capacidades de oferta, recursos, capacidad técnica e incluso experiencia y, particularmente, sin alterar el criterio de selección de los mismos.

El principio de igualdad implica el derecho de las personas a acceder y participar en un proceso de contratación teniendo idénticas oportunidades -como concreción de la igualdad material -e igualmente, recibiendo el mismo trato- reflejo de igualdad formal-, puesto que la administración no puede beneficiar, ya sea por acción o por omisión, a uno o determinado grupo de interesados quienes participan en dicho proceso.

Para aterrizar las disposiciones legales a la contratación de mínima cuantía y a la posibilidad con la que cuentan las Mipyme de limitar dicho proceso únicamente a este tipo de empresas, se tiene que la entidad Colombia Compra Eficiente informó que del 1º de octubre de 2021 al 31 de mayo de 2022 se iniciaron, a través del Secop I, 54.481 procesos de contratación de mínima cuantía; y, mediante el Secop II, un total de 54.770.

Si bien Colombia Compra Eficiente no puede determinar cuántos de estos procesos -en el mismo periodo- se han limitado a Mipyme, sí contamos con los ejemplos de entidades como la Alcaldía Mayor

de Bogotá, la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), la Gobernación de Nariño, el Departamento de Planeación, la Defensoría del Pueblo y la Alcaldía de Pasto, donde únicamente en estas dos entidades se limitó el proceso a estas empresas, en una cantidad de una y dos convocatorias, respectivamente; mientras que entidades como la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y la Alcaldía de Cali, han limitado 47 y 15 procesos de contratación de mínima cuantía a Mipymes, respectivamente.

De otro lado, direccionados hacia el ámbito empresarial, la creación de empresas en Colombia ha tenido un comportamiento muy positivo; así lo informó Confecámaras, donde entre enero y septiembre de 2021 se crearon en el país 251.008 nuevas empresas, 16,6% más que en el mismo periodo de 2020, cuando la cifra fue de 215.252 unidades productivas. Del total de empresas nuevas registradas, informó que el 75,1% corresponden a personas naturales y 24,9% a sociedades; cifras que se desprenden del Registro Único Empresarial y Social (RUES), el cual recoge información de las 57 Cámaras de Comercio del país.

Por su parte, la agencia de emprendimiento e innovación del Gobierno nacional -iNNpulsa-, se ha referido al más reciente estudio del Global Entrepreneurship Monitor (GEM) Colombia, el cual destaca los resultados de la valoración de la actividad emprendedora del país, resaltando el aumento de la tasa de actividad emprendedora (en adelante TEA). El referido estudio, establece el proceso del emprendedor, el cual consta de las etapas de concepción, nacimiento y persistencia, ubicándose el indicador TEA en la sumatoria de los emprendedores nacientes y nuevos, es decir, personas con su negocio o empresa pagando cualquier tipo de remuneración a empleados y/o propietarios durante menos de 42 meses.

Si bien el balance del indicador TEA es positivo para Colombia, pasando de 22,3% en 2019 a 31,1% en 2020, llama la atención que el mismo estudio frente a emprendedores establecidos en el país, informa que se encuentra por debajo de los grupos de economías comparadas, presentando una tendencia decreciente, lo que significa el deber del Gobierno respecto de fortalecer los mecanismos de apoyo para los empresarios nuevos que surgen en el país, que trae consigo la generación de empleo y el crecimiento de la economía.

Pese a las cifras y datos anteriores, Confecámaras dispone de la información atinente al número de empresas canceladas en el periodo 2019-2022. Así, en el año 2019 se canceló el registro mercantil de 206.466 personas naturales y 14.913 personas jurídicas; en el año 2020, los datos corresponden a 176.340 y 10.853, respectivamente; para el año 2021 las cifras ascendieron a 190.551 frente a las personas naturales y 13.968 frente a las personas jurídicas; y, finalmente, hasta mayo de 2022, se han presentado en el país 159.782 cancelaciones del registro mercantil de personas naturales y 5.231 de personas jurídicas.

Estos números permiten analizar el contexto de la pandemia generado por el COVID-19 y el impacto que la misma generó sobre las Mipyme. La Oficina de la Organización Internacional del Trabajo (2020) determinó que, en junio del año 2020, “ocho de cada diez micro, pequeñas y medianas empresas tuvieron una disminución de más de 25% en sus ventas respecto a junio del año anterior, y cuatro de cada diez Mipymes tuvieron que cancelar contratos como consecuencia de la crisis causada por la COVID-19”.

Igualmente, la Asociación Colombiana de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas - ACOPI (2021) de la mano de diferentes equipos de investigación, realizó un estudio sobre el impacto de la pandemia por COVID-19 sobre las MIPYME en nuestro país. De las 1.342 empresas analizadas, se arrojó una disminución de las ventas en un -44,0%; “las microempresas fueron las más afectadas en sus ventas entre el 2019 y el 2020 con un neto o saldo de evolución del -57,0%, seguidas de las pequeñas con un -49,7% y las medianas con un -39,7%”. En el mismo sentido, se concluyó que las empresas jóvenes se vieron más afectadas por la pandemia que las maduras, presentando un nivel de ventas de -55,1% y -48,2%, respectivamente.

De lo anterior, se evidencia la necesidad que motiva la presente iniciativa legislativa, debido a que en la actualidad no existe en el ordenamiento jurídico colombiano, una norma que otorgue mecanismos de apoyo para los emprendedores establecidos en el país, como sí ocurre con las empresas constituidas como Mipymes; aunado al contexto pospandemia que requiere de la voluntad legislativa para conjurar los efectos de la misma en las empresas.

En este orden de ideas, el numeral 5 del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 30 de la Ley 2069 de 2020, la cual establece las reglas de la modalidad de selección de mínima cuantía, solo para las Mipyme o establecimientos que correspondan a la definición de “gran almacén”, se ha establecido que puedan existir particularidades a los procedimientos ya previstos.

Bajo este escenario, los emprendedores, que caben en la definición de Mipymes, se revisten solo de la posibilidad facultativa que tienen las entidades gubernamentales, en la contratación de mínima cuantía, de no exigir experiencia en la invitación pública bajo esta modalidad de selección, en la cual, se ha podido constatar que dichas entidades casi siempre la solicitan, impidiendo que los emprendedores establecidos en el país logren contratar con el Estado y, de manera directa, logren perdurar en el tiempo, restringiendo así, un aumento en el índice de empleo y en el crecimiento económico de las regiones.

Es por ello que la reflexión que motiva esta iniciativa legislativa recae sobre la cuestión acerca de, si bien las entidades públicas en la modalidad de contratación de mínima cuantía se ven revestidas de la posibilidad -facultativa- de exigir experiencia

o no en las invitaciones públicas, y aun así en la mayoría de los casos la solicitan, surge el siguiente interrogante *¿por qué no disponer de un porcentaje en concordancia con los contratos de mínima cuantía celebrados en relación con el año inmediatamente anterior de cada entidad, donde necesariamente no se exija experiencia y se pueda limitar a Mipymes, a fin de favorecer la supervivencia de emprendedores establecidos?*

Los emprendedores establecidos, al igual que las Mipyme, deben gozar de un tratamiento especial con normas que no sean facultativas para las entidades en relación a si se convocan invitaciones solicitando experiencia o no en la modalidad de contratación de mínima cuantía; por el contrario, el instrumento normativo debe ser claro y efectivo para brindar garantías a los emprendimientos establecidos, con el propósito de que puedan contratar con el Estado y logren con esta medida perdurar en el tiempo.

Con fundamento en los motivos señalados y en la necesidad que tienen las Mipymes sin previa experiencia contratando con el Estado de participar en las invitaciones públicas en la modalidad de contratación de mínima cuantía, se presenta esta iniciativa legislativa ante el Congreso de la República para su aprobación y posterior sanción presidencial.

### III. CONFLICTO DE INTERESES

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, disposición por medio de la cual se le imparte a los autores y ponentes la obligación de presentar en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto de ley, nos permitimos expresar que:

Para que se configure el conflicto de interés es necesario que exista un beneficio particular, actual y directo a favor del Congresista. Sobre este punto, la Ley 2003 de 2019, determina:

- a) Beneficio particular: Aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado;
- b) Beneficio actual: Aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el Congresista participa de la decisión;
- c) Beneficio directo: Aquel que se produzca de forma específica respecto del Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Ese interés, con tales características, ha de ser particular, pues si se tratara del interés general, común a todos, resultaría que los Congresistas, todos ellos, en todos los casos, se encontrarían en situación de conflicto. La situación de conflicto resulta, pues, del asunto o materia de que se trate, de las particulares circunstancias del Congresista o su cónyuge o compañero o compañera permanente, sus parientes o sus socios, y de su conducta, en cada caso.

“...si el interés se confunde con el que asiste a todas las personas o a la comunidad en general, en igualdad de condiciones, no existe conflicto, pues en tal caso estaría actuando en interés de la colectividad y no en el suyo propio”<sup>1</sup>.

En virtud de lo anterior, es dable argumentar que frente al proyecto de ley objeto de estudio, ninguno de los Congresistas se encuentra en conflicto de intereses, toda vez, que el proyecto no genera un beneficio particular y directo.

Lo anterior tiene base en el enunciado normativo que se desprende del literal a) del inciso segundo del artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, la cual expresa:

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

- a) Cuando el Congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, **es decir cuando el interés del Congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.** (Negrillas propias).

En la misma línea, la Corte Constitucional en Sentencia C-1056/12 ha argumentado en lo que atañe específicamente a la situación de los miembros del Congreso, que de conformidad con el numeral 1 del artículo 183 de la Constitución, para que se hagan acreedores a la pérdida de investidura, se ha requerido la presencia de cuatro elementos, unos objetivos y otros subjetivos, a saber:

“(...)1) La participación efectiva del parlamentario en el procedimiento legislativo o en los mecanismos de control; 2) la existencia cierta y demostrable, que de la aprobación de una determinada ley se derivan beneficios morales o económicos para el Congresista, sus familiares o sus socios; 3) **que el beneficio que persiga o se obtenga con la ley no puede ser catalogado como general, sino de carácter particular,** y 4) que el Congresista tenga la intención de beneficiar a sus familiares, a sus socios o a sí mismo” (...). (Subrayado fuera de texto).

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 10 de noviembre de 2009, Radicado número FI. 01180-00 (Consejera Ponente: Martha Teresa Briceño de Valencia).

En este caso, y como se desprende del articulado, se considera que no existe la identificación plena de un interés particular que esté estrechamente ligado a la literalidad de la norma que se pretende aprobar, máxime que el beneficio que se pretende mediante este proyecto es para todas las Mipymes, y no a unas de características especiales o de condiciones únicas o específicas que sí generarían un conflicto de interés por la particularidad del objeto normativo a beneficiar.

Ahora bien, es importante destacar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluar su circunstancia particular respecto a la materia del proyecto de ley, de conformidad con lo establecido en el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 y la jurisprudencia que ha dado alcances interpretativos a la norma precitada.

**IV. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

TEXTO APROBADO EN COMISIÓN	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE
<i>por medio de la cual se adiciona el artículo 2º de la Ley 1150 de 2007”</i>	<i>“por medio de la cual se adiciona un <u>parágrafo al artículo 2º de la Ley 1150 de 2007”</u></i>
<p><b>Artículo 1º. Adiciónese un párrafo</b> al artículo 2º de la Ley 1150 de 2007, el cual quedará así:  <b>Parágrafo.</b> Las entidades públicas del orden nacional, departamental, distrital y municipal, habilitarán del 100% de sus procesos de contratación de mínima cuantía, respecto de los contratos celebrados por dicha modalidad en el año inmediatamente anterior, el 50% de los mismos sin requerir en su invitación pública la acreditación de experiencia a las Mipymes que tengan un tiempo de formalizados de, por lo menos, doce (12) meses, y un tiempo máximo de cuarenta y dos (42) meses a la presentación de la oferta, para lo cual deberán presentar el certificado expedido por la cámara de comercio o por la autoridad que sea competente para dicha acreditación.</p> <p>Las Mipymes, de las que trata el presente párrafo, deberán acreditar la participación en un curso en educación financiera, habilitado en iNNpulsa Colombia o entidad pública o privada que lo oferte.</p>	<p><b>Artículo 1º.</b> Adiciónese un párrafo al artículo 2º de la Ley 1150 de 2007, el cual quedará así:  <b>Parágrafo.</b> <u>Las Entidades Estatales indistintamente de su régimen de contratación, los patrimonios autónomos constituidos por Entidades Estatales y los particulares que ejecuten recursos públicos,</u> habilitarán del 100% de sus procesos de contratación de mínima cuantía, respecto de los contratos celebrados por dicha modalidad en el año inmediatamente anterior, el 50% de los mismos sin requerir en su invitación pública la acreditación de experiencia a las Mipymes que tengan un tiempo de formalizados de, por lo menos, doce (12) meses, y un tiempo máximo de cuarenta y dos (42) meses a la presentación de la oferta, para lo cual deberán presentar el certificado expedido por la cámara de comercio o por la autoridad que sea competente para dicha acreditación.</p> <p>Las Mipymes, de las que trata el presente párrafo, deberán acreditar la participación en un curso en educación financiera, habilitado en iNNpulsa Colombia o entidad pública o privada que lo oferte.</p>
Artículo 2º. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Sin modificaciones.

**V. PROPOSICIÓN**

Considerando los argumentos expuestos y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la

Ley 5ª de 1992, presentamos ponencia positiva y, en consecuencia, solicitamos a los miembros de la honorable Cámara de Representantes dar segundo debate al Proyecto de ley número 048 de 2022 Cámara, por medio de la cual se adiciona el artículo 2º de la Ley 1150 de 2007.

Cordialmente,



**LIBARDO CRUZ CASADO - C**  
Representante a la Cámara



**ALEJANDRO MARTÍNEZ SÁNCHEZ**  
Representante Cámara Tolima

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 048 DE 2022 CÁMARA**

*por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo 2º de la Ley 1150 de 2007.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º.** Adiciónese un párrafo al artículo 2º de la Ley 1150 de 2007, el cual quedará así:

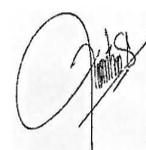
**Parágrafo.** Las Entidades Estatales indistintamente de su régimen de contratación, los patrimonios autónomos constituidos por Entidades Estatales y los particulares que ejecuten recursos públicos, habilitarán del 100% de sus procesos de contratación de mínima cuantía, respecto de los contratos celebrados por dicha modalidad en el año inmediatamente anterior, el 50% de los mismos sin requerir en su invitación pública la acreditación de experiencia a las Mipymes que tengan un tiempo de formalizados de, por lo menos, doce (12) meses, y un tiempo máximo de cuarenta y dos (42) meses a la presentación de la oferta, para lo cual deberán presentar el certificado expedido por la cámara de comercio o por la autoridad que sea competente para dicha acreditación.

Las Mipymes, de las que trata el presente párrafo, deberán acreditar la participación en un curso en educación financiera, habilitado en iNNpulsa Colombia o entidad pública o privada que lo oferte.

**Artículo 2º.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



**LIBARDO CRUZ CASADO - C**  
Representante a la Cámara



**ALEJANDRO MARTÍNEZ SÁNCHEZ**  
Representante Cámara Tolima

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 060 DE 2022 CÁMARA**

*por medio de la cual se dictan disposiciones para la reducción de las desigualdades de género en el sector de la infraestructura civil y la construcción en Colombia a través de la estrategia Más Mujeres Construyendo.*

Bogotá, D. C., 7 de febrero de 2023

honorable Representante

**AGMETH ESCAF TIJERINO**

Presidente Comisión Séptima Constitucional Permanente

Cámara de Representantes.

**Referencia: Informe de ponencia positiva para segundo debate del Proyecto de ley número 060 de 2022 Cámara, por medio de la cual se dictan disposiciones para la reducción de las desigualdades de género en el sector de la infraestructura civil y la construcción en Colombia a través de la estrategia Más Mujeres Construyendo.**

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional permanente, conforme al artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, y atendiendo los artículos 153 y 156 de la misma ley, los suscritos ponentes abajo firmantes, nos permitimos rendir **informe de ponencia positiva para segundo debate al Proyecto de ley número 060 de 2022 Cámara, por medio de la cual se dictan disposiciones para la reducción de las desigualdades de género en el sector de la infraestructura civil y la construcción en Colombia a través de la estrategia Más Mujeres Construyendo.**



**VÍCTOR MANUEL SALCEDO GUERRERO**  
Representante a la Cámara  
COORDINADOR PONENTE



**GERMÁN ROGELIO ROZA ANÍS**  
Representante a la Cámara  
PONENTE

**1. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA INICIATIVA DE LEY**

El presente proyecto de ley es de origen parlamentario y fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 26 de julio de 2022 por los Congresistas: honorable Senador Juan Carlos Garcés Rojas, honorable Senador John Moisés Besaile Fayad, honorable Senador Béner León Zambrano Erazo, honorable Senador Julio Elías Chagüí Flórez, honorable Senador Antonio José Correa Jiménez, honorable

Senador *Juan Felipe Lemos Uribe*, honorable Representante *Ana Paola García Soto*, honorable Representante *José Eliécer Salazar López*, honorable Representante *Astrid Sánchez Montes de Oca*, honorable Representante *Milene Jarava Díaz*, honorable Representante *Jorge Eliécer Tamayo Marulanda*, honorable Representante *Víctor Manuel Salcedo Guerrero*, honorable Representante *Saray Elena Robayo Bechara*, honorable Representante *Alexánder Guarín Silva*, honorable Representante *Ana Rogelia Monsalve Álvarez*, honorable Representante *Teresa de Jesús Enríquez Rosero*, honorable Representante *Diego Fernando Caicedo Navas*, honorable Representante *Jorge Alberto Cerchiaro Figueroa*.

El 16 de noviembre de 2022 fue aprobado en primer debate por la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes con modificaciones al artículo 13. **“Entornos laborales propicios para la equidad de género”** y al artículo 17. **“Evaluación del desarrollo de la implementación por parte del sector privado de la estrategia “Más Mujeres Construyendo”**.

Las proposiciones fueron presentadas por los Representantes *María Fernanda Carrascal* y *Juan Camilo Londoño*, modificando los artículos en mención de la siguiente forma:

<p><b>Artículo 13. Entornos laborales propicios para la equidad de género.</b> El sector empresarial de la infraestructura civil y la construcción desarrollará una política de empleabilidad que permita crear las condiciones necesarias para la vinculación de mujeres en actividades de construcción y obras de infraestructura civil, a través, de estrategias de balance y conciliación con la vida familiar y sensibilización de género desde la cultura organizacional.</p>	<p><b>Artículo 13. Entornos laborales propicios para la equidad de género.</b> El sector empresarial de la infraestructura civil y la construcción desarrollará una política de empleabilidad que permita crear las condiciones necesarias para la vinculación de mujeres en actividades de construcción y obras de infraestructura civil, a través, de estrategias de balance y conciliación con la vida familiar y sensibilización de género desde la cultura organizacional.</p> <p><b>Parágrafo 1º.</b> El sector empresarial de la infraestructura civil y la construcción implementará protocolos de prevención y atención de Violencias Basadas en Género (VBG). Así mismo, el sector en mención desarrollará una ruta de atención y orientación ante las denuncias que se presenten por acoso sexual y/o discriminación por razón del sexo en el ámbito laboral, ante las autoridades pertinentes en materia de salud, protección y justicia.</p>
---	---

<p><b>Artículo 17. Evaluación del desarrollo de la implementación por parte del sector privado de la estrategia “Más Mujeres Construyendo”.</b> El Ministerio de Trabajo con apoyo de la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer realizará una evaluación semestral con los gremios de la infraestructura civil y la construcción, con el fin de evaluar los avances en la contratación del personal femenino en el sector.</p>	<p><b>Artículo 17. Evaluación del desarrollo de la implementación por parte del sector privado de la estrategia “Más Mujeres Construyendo”.</b> El Ministerio de Trabajo, <u>mediante el ejercicio de la actividad de prevención, inspección, vigilancia y control el cual faculta a la entidad</u>, con apoyo de la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer realizará una evaluación <u>anual</u> con los gremios de la infraestructura civil y la construcción, con el fin de evaluar los avances en la contratación del personal femenino en el sector.</p>
--	---

**2. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY**

El presente proyecto de ley tiene como objeto establecer medidas para la reducción de las desigualdades de género, existentes en el sector de la infraestructura civil y construcción en Colombia a través de una mayor participación de la fuerza laboral femenina, promoviendo formación y cambios en las políticas de contratación del sector, apuntando a la incorporación de las mujeres a través de la estrategia “Más Mujeres Construyendo”.

El proyecto de ley surge de la premisa de la existencia de sectores económicos masculinizados que reflejan hoy la desigualdad de género en todos los ámbitos del desarrollo de las sociedades, no existiendo incluso ningún país que haya cerrado la brecha (Foro Económico Mundial, 2020).

**3. CONSIDERACIONES DEL PROYECTO DE LEY INSTRUMENTOS Y ACCIONES INTERNACIONALES**

Para afrontar las desigualdades, los Estados de todo el mundo han reafirmado y desarrollado diversos instrumentos que les han permitido avanzar en equidad de género. El primero de ellos y principal, es la Declaración de los Derechos Humanos de 1948, en la que se señala la importancia de generar transformaciones que le permitiesen a las mujeres ser incluidas en cada una de las esferas del desarrollo, invitando a los Estados a ejercer el liderazgo necesario para poder implementar acciones afirmativas y políticas públicas que signifiquen un impulso al mejoramiento de la calidad de vida de las mujeres.

En el artículo 1º de la mencionada declaración, se establece que: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”.

Igualmente, en el artículo 23 se menciona que: “1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas

y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo; 2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual; 3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social”.

Otros instrumentos y/o acciones importantes que se han desarrollado por parte de la Comunidad Internacional y que reafirman los derechos humanos y equidad de género, a través de mecanismos para reducir la desigualdad histórica entre hombres y mujeres son:

### Instrumentos internacionales

- *La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y el Protocolo Facultativo. ONU 1979.* En este instrumento, se establece la protección jurídica de los derechos de las mujeres sobre una base de igualdad con los hombres y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales o competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de las mujeres contra todo acto de discriminación.
- *La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia en las Mujeres. (Belén do Pará) 1993.* En esta, se ordena fomentar la educación y capacitación del personal en la administración de justicia, policial y demás funcionarios encargados de la aplicación de la ley, así como del personal a cuyo cargo esté la aplicación, sanción y eliminación de la violencia contra la mujer.

### Conferencias mundiales

- *Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer en Ciudad de México.* En la Conferencia se definió un plan de acción mundial para la consecución de los objetivos del Año Internacional de la Mujer, que incluía un amplio conjunto de directrices para el progreso de las mujeres hasta 1985.
- *Conferencia Mundial del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer.* Realizada en Copenhague, tuvo por objetivo examinar los avances realizados hacia el cumplimiento de los objetivos de la primera conferencia mundial, especialmente de los relacionados con el empleo, la salud y la educación.
- *La Conferencia Mundial para el Examen y la Evaluación de los Logros del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer,* que tuvo lugar en Nairobi, se aprobó un mandato consistente en establecer medidas concretas para superar los obstáculos al logro de los objetivos del Decenio.

- *La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer,* celebrada en Beijing en 1995, marcó un importante punto de inflexión para la agenda mundial de igualdad de género. La Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, adoptada de forma unánime por 189 países, constituye un programa en favor del empoderamiento de la mujer y en su elaboración se tuvo en cuenta el documento clave de política mundial sobre igualdad de género. La Declaración y Plataforma de Acción de Beijing establece una serie de objetivos estratégicos y medidas para el progreso de las mujeres y el logro de la igualdad de género.

La Asamblea General adoptó la decisión de celebrar su 23º período extraordinario de sesiones para llevar a cabo un examen y una evaluación quinquenal de la aplicación de la Plataforma de Acción de Beijing, así como de estudiar posibles medidas e iniciativas futuras. La evaluación, a la que se dio el nombre de “La mujer en el año 2000: igualdad entre los géneros, desarrollo y paz para el siglo XXI”, tuvo lugar en Nueva York y de ella resultaron una declaración política y nuevas medidas e iniciativas para la aplicación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing.

- 2005. En el marco del 49º período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer se llevó a cabo un examen y una evaluación decenales de la Plataforma de Acción de Beijing. Los delegados aprobaron una declaración que subraya que la aplicación plena y eficaz de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing es esencial para la consecución de los objetivos de desarrollo. La Declaración y Plataforma de Acción de Beijing establece una serie de objetivos estratégicos y medidas para el progreso de las mujeres y el logro de la igualdad de género, incluidos los contenidos en la Declaración del Milenio.
- 2015. La sesión abordó además las oportunidades para lograr la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en la Agenda de Desarrollo Post-2015. Los Estados miembros adoptaron una declaración política que resaltó los progresos obtenidos hacia el logro de la igualdad de género, proporcionó una base sólida para la implementación plena, efectiva y acelerada de los compromisos adquiridos en Beijing y también defendió el papel clave de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en la Agenda de Desarrollo Post-2015.
- 2020. La revisión y evaluación tras 25 años desde la adopción de la Plataforma de Acción de Beijing tuvo lugar durante la 64ª sesión de la Comisión que se celebró en marzo de 2020.

## COLOMBIA EN EL AVANCE DE LA LUCHA POR LA IGUALDAD DE GÉNERO

Para avanzar en la implementación de las medidas referenciadas por la Declaración de los Derechos Humanos, el Estado colombiano ha implementado medidas específicas para avanzar en equidad de género y reducir las brechas existentes en los diversos ámbitos del desarrollo.

En relación con el presente proyecto se hace importante evidenciar lo implementado en el ámbito laboral y la igualdad de género. En este sentido, el artículo 13 de la Constitución Colombiana reconoce “el derecho a la igualdad, donde rechaza cualquier forma de discriminación, cualquier forma de discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica”.

Del mismo modo, se debe considerar el artículo 43 de la Carta, donde se expone la importancia de brindar igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres, haciendo énfasis en la prohibición de la discriminación contra la mujer.

Igualmente, el Código Sustantivo del Trabajo en el artículo 10 menciona que: *Todos los trabajadores y trabajadoras son iguales ante la ley, tienen la misma protección y garantías, en consecuencia, queda abolido cualquier tipo de distinción por razón del carácter intelectual o material de la labor, su forma o retribución, el género o sexo salvo las excepciones establecidas por la ley. Adicionalmente, Colombia ratificó el Convenio 100 de la OIT, que hace referencia a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor, designando entre otros, las tasas de remuneración fijadas sin discriminación en cuanto al sexo; y el Convenio III OIT en el que se menciona que: (a) cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación; (b) cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación que podrá ser especificada por el Miembro interesado previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados.*

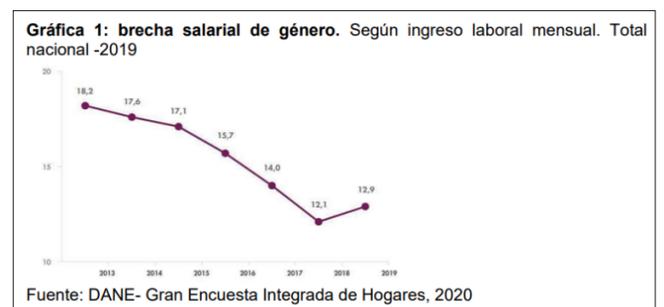
En concordancia con lo anterior, se han desarrollado leyes específicas para avanzar en equidad laboral tales como la Ley 823 del 2003, la cual tiene por objeto establecer el marco institucional y orientar las políticas y acciones por parte del Gobierno para garantizar la equidad y la igualdad de oportunidades de las mujeres, en los ámbitos público y privado; la Ley 1010 de 2006 a través del cual se clasifican los tipos de acoso

laboral, así como la ruta de atención y protección frente a comportamientos inapropiados, discriminatorios y violentos; la Ley 1482 de 2011, a través de la cual se imponen sanciones penales a quienes obstruyan los derechos de una persona por razones de sexo, raza, orientación sexual, entre otras; la Ley 1429 de 2010, que establece entre los mecanismos para la dinamización del empleo en Colombia, el diseño y la promoción de programas de formación y capacitación, haciendo énfasis en las condiciones específicas y diferenciales de cada región, distrito, departamento o municipio, dirigido a las mujeres y en especial a las mujeres madres cabeza de familia, para que las conduzca a la formalización y generación empresarial, del empleo y el teletrabajo en sectores económicos como: agropecuario, transporte, minas y energía, intermediación financiera, servicios públicos, construcción, ciencia, tecnología e innovación.

Finalmente, la Ley 2117 de 2021 determina que el Gobierno nacional establecerá mecanismos que conduzcan a la formalización y generación empresarial, y del empleo para las mujeres de manera específica en los sectores agropecuario, transporte, minas y energía, intermediación financiera, servicios públicos y construcción, ciencia, tecnología e innovación, atendiendo las recomendaciones por parte del Sistema Nacional de las Mujeres.

Adicionalmente a lo descrito, Colombia se encuentra comprometida con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible como hoja de ruta para avanzar en el desarrollo del país. Estos objetivos establecen varias temáticas, entre las cuales se encuentra el avance hacia las garantías laborales de las mujeres, y cuya meta se relaciona con la aprobación y fortalecimiento de políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas.

Lo expuesto, deja en claro los importantes progresos normativos de Colombia frente a la posibilidad de alcanzar en distintos ámbitos la equidad de género; sin embargo, no es desconocido para la sociedad colombiana que las brechas entre hombres y mujeres se mantienen tanto en la esfera pública como privada, y que se reflejan por ejemplo, en las permanentes e históricas diferencias salariales, tal y como se observa en el siguiente gráfico, el cual revela y confirma cómo las brechas salariales aún permanecen en el tiempo, a pesar de las diferentes estrategias para combatirlas en la búsqueda de su reducción.



**La crisis del COVID-19 y su impacto en la lucha por la equidad de género en Colombia**

Como es ampliamente conocido, el mundo se encuentra viviendo un hecho catastrófico a raíz de la pandemia causada por el COVID-19 iniciada en el año 2020, la cual, junto a las medidas de distanciamiento tomadas para evitar su propagación, dio no solo origen a insuperables pérdidas humanas, sociales, económicas, ambientales, entre otras, sino que además, intensificó las brechas existentes entre hombres y mujeres, obligando a los Estados a buscar alternativas prontas para mitigar los impactos generados, en todos los ámbitos ya mencionados.

En relación al empleo y la economía, y tal como quedó consignado en el Decreto número 810 de 2020 “(...) la crisis económica generada por el COVID está afectando significativamente las empresas en Colombia (...)”, pues las empresas debieron realizar despidos de manera general para intentar hacer frente a la falta de demanda en la economía y los cierres preventivos de todos los territorios. En este sentido, algunos sectores fueron más fuertemente afectados que otros, que, de hecho, son los sectores más vulnerables y que concentran gran población de mujeres ocupadas, tales como el comercio, la hotelería, el turismo, y los servicios de restaurante. Entre las subactividades relacionadas a estos, tenemos el comercio al por menor, trabajo doméstico, peluquerías, tratamientos de belleza, lavado y limpieza de prendas de vestir, fabricación de prendas de vestir, actividades inmobiliarias empresariales y de alquiler.

**Gráfica 2: población ocupada por ramas de actividad y sexo. Cifras en miles**

RAMA DE ACTIVIDAD	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	PORCENTAJE DE MUJERES
Alojamiento y servicios de comida	115	356	793	69%
Actividades artísticas y de entretenimiento, recreación y otras actividades de servicio	1.490	551	939	63%
Administración pública y defensa, educación y atención a la salud humana	2.145	838	1.307	61%
Actividades financieras y de seguros	272	117	155	57%
Actividad profesional, científica, técnica y servicios administrativos	1.168	594	574	49%
Comercio y reparación de vehículos	3.561	1.979	1.582	44%
Industrias manufactureras	2.001	1.241	760	38%
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>18.675</b>	<b>11.579</b>	<b>7.096</b>	<b>38%</b>
Información y comunicaciones	277	176	101	36%
<b>ACTIVIDADES INMOBILIARIAS</b>	<b>226</b>	<b>163</b>	<b>63</b>	<b>28%</b>
Suministro de electricidad, gas, agua y gestión de desechos	224	163	61	27%
Explotación de minas y canteras	177	145	31	18%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	3.466	2.823	543	16%
Transporte y almacenamiento	1.192	1.096	96	8%
<b>CONSTRUCCIÓN</b>	<b>1.322</b>	<b>1.233</b>	<b>89</b>	<b>7%</b>

Fuente: DANE- GEIH, 2020

Según el informe “El impacto de la COVID-19 en las mujeres trabajadoras de Colombia”, presentado por ONU Mujeres, la pandemia tuvo un impacto desproporcionado en el empleo femenino, teniendo en cuenta que entre julio y septiembre de 2020 se experimentó una contracción interanual del 19.6% que significó la pérdida de 1.8 millones de empleos femeninos, frente a 1 millón de pérdida de empleos masculinos que representaron el 8.1% del empleo perdido. Asimismo, se constata que las ocupaciones y las actividades económicas intensivas en trabajo femenino fueron las que sufrieron más severamente el efecto de la crisis, al tiempo que el aumento de 1, millones de personas en la población inactiva se concentró en un 1, en las mujeres.

Las cifras mencionadas anteriormente son devastadoras para el impulso laboral de las mujeres, convirtiéndose en un elemento de presión para que

el Estado garantice programas y proyectos que mitiguen el impacto del COVID-19 en el desarrollo laboral de las mujeres. Es necesario entonces que se avance en acciones innovadoras y contundentes que permitan incluir a las mujeres en los sectores que más aportan al PIB, como es la construcción, pero que han sido históricamente masculinizados, es decir, que en proporción la participación de las mujeres con respecto a los hombres ha sido considerablemente menor.

**EL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN EN COLOMBIA: IMPORTANTES OPORTUNIDADES PARA IMPULSAR LA PARTICIPACIÓN FEMENINA**

El sector de la construcción es todavía un “espacio masculinizado”, pues solo el 8,4% de las personas que encuentran empleo en el mundo de la construcción son mujeres, frente al 91,6% de hombres. De hecho, según el Departamento Nacional de Estadística (DANE), para el cierre del primer semestre de 2022, el desempleo de las mujeres en Colombia fue del 17.1%, 6.7 puntos porcentuales (p.p.) por encima de los hombres. A esto se le suma que en materia salarial persiste una brecha del 12.1% entre hombres y mujeres (DANE, 2020), y durante la pandemia aumentó a niveles cercanos al 15% (Camacol, 2020). Igualmente, se señala que el nivel de ocupación de las mujeres en el país es de 38%, cifra que desciende significativamente en las actividades inmobiliarias (28%) y en el de la construcción (7%) (Camacol 2020).

Ahora bien, teniendo en cuenta que el sector de la construcción es uno de los líderes en la reactivación económica del país, pues con un valor agregado de 42 billones de pesos al cierre del 2020, el sector de la construcción aporta el 5,2% del PIB nacional y genera alrededor de 1,5 millones de empleos directos, de estos empleos solo el 7% corresponde a mujeres.

De hecho, la Cámara Colombiana de la Construcción (Camacol) ha señalado que, frente a la población ocupada por ramas de actividad, el porcentaje menor de mujeres está representado en el sector de la construcción, el cual, durante la pandemia fue el que menos presentó cierres y por ende, a través del cual se recuperaron el mayor nivel de empleos incluso en medio del pico de la crisis sanitaria.

Además, tal y como lo planteó también Camacol, en el 95% de las ocupaciones del sector construcción persisten las brechas con una particular incidencia en la base laboral.

**Gráfica 3: composición de trabajadores por género en sector**

Código CIUD-88 AC	OCUPACIÓN	GÉNERO	
		Masculino	Femenino
254	Planificadores urbanos, regionales de tránsito	45%	55%
318	Delineantes y dibujantes técnicos	58%	42%
2161	Arquitectos constructores	58%	42%
2142	Ingenieros civiles	72%	28%
2165	Cartógrafos y topógrafos	73%	27%
312	Técnicos en ingeniería civil	73%	27%
7121	Techadores	75%	25%
7122	Enchapadores, parqueteros y colocadores de suelos	75%	25%
1323	Directores de empresas de construcción	79%	21%
3123	Supervisores de la construcción	80%	20%
714	Operarios en cemento armado, encofradores y alfiles	83%	17%
9313	Obreros y peones de la construcción de edificios	90%	10%
7111	Constructores de casas	90%	10%
7123	Revisadores	93%	7%
7126	Fonbreros e instaladores de tuberías	95%	5%
7112	Albañiles	96%	4%
7131	Pintores y empapeladores	96%	4%
8342	Operaciones de máquinas de movimiento de tierras, excepto en obras de vías aéreas	98%	2%

Fuente: CompuTrabajo, El empleo, LinkedIn, Agencia Pública de empleo SENA.

Si bien las cifras expuestas anteriormente ratifican la falta de inclusión de las mujeres en el sector de la infraestructura civil, son también, la muestra del gran potencial en demanda laboral que hay hoy para las mujeres, así como la existencia de posibilidades para la formulación y puesta en marcha de sinergias con distintos actores de la cadena de valor de la construcción y la infraestructura para aumentar la productividad del sector de la construcción a través de la mayor participación femenina en el mismo.

Por lo anterior, el proyecto de ley propone una serie de estrategias que permitirán la reducción de las desigualdades de género en el sector de la infraestructura y la construcción en Colombia a través de acciones afirmativas a nivel educativo para fomentar la formación de las mujeres en todas aquellas áreas relacionadas con el sector, así como medidas para la contratación de mano de obra femenina, y el fortalecimiento de políticas empresariales, que permitan en su conjunto la disminución de las brechas de género laborales y salariales que se presentan en el sector de la construcción del país.

Para finalizar, unas reflexiones que exponen la importancia de trabajar en el impulso de la equidad de género como una apuesta real para avanzar hacia el desarrollo:

- Kritalina Georgeva, la Presidente del Fondo Monetario Internacional, en una entrevista reciente menciona que "... La evidencia demuestra que en los países de bajos ingresos la reducción de la desigualdad de género en diez puntos porcentuales daría lugar a un crecimiento sostenido del dos por ciento adicional durante cinco años..." (FMI, 01).
- Asimismo, un reciente estudio del Fondo Monetario Internacional encuentra que alcanzar la paridad entre hombres y mujeres, en materia de participación laboral, podría incrementar la productividad de las economías entre 7 y 8 puntos porcentuales gracias a la inclusión de las mujeres en el mercado laboral. El incremento en la productividad a su vez permite la mejora salarial, no solo para las mujeres, sino también para los hombres (FMI, 2018).
- De acuerdo con el Banco Mundial, en la pasada década un incremento de la participación laboral de la mujer en un 15% explicó el 30% de la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe (Banco Mundial, 2020).
- De acuerdo a un estudio de McKnsey Global Institute (McKnsey Global Institute, 2021), el mayor ingreso de las mujeres al mercado laboral se traduciría en un aumento del Producto Interno Bruto global de cerca de 12 billones de dólares para el año 2025.

#### 4. CONCEPTOS DE ENTIDADES PÚBLICAS EMITIDOS SOBRE EL PROYECTO

##### • SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE (SENA)

El Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) emitió concepto sobre el proyecto, haciendo énfasis en el artículo 9° donde se establece la formación para el trabajo en el sector de la infraestructura civil y la construcción con énfasis de género, a propósito, el Sena menciona:

*“La entidad en su oferta de formación profesional para el sector de la construcción e infraestructura cuenta con programas en el nivel operario, auxiliar, técnico y tecnológico dirigido a todos los colombianos, incluidas las mujeres, quienes deben cumplir con los requisitos de ingreso y selección definidos en cada uno de los programas de formación profesional.*

*Actualmente existen los siguientes programas de formación dirigidos al sector de la construcción:*

TITULACIÓN	NOMBRE DEL PROGRAMA
Especialización Tecnológica	Supervisión para obras civiles.
	Construcción de estructuras en concreto
Operario	Mampostería.
	Construcción de Edificaciones
Técnico	Construcciones livianas en Seco
	Construcciones livianas industrializadas en seco
	Instalaciones para suministro de gas combustible en edificaciones residenciales y comerciales.
	Mantenimiento y Reparación de Edificaciones
	Revestimiento en pintura arquitectónica
	Construcciones de Redes de Acueducto y Alcantarillado
	Construcción de vías
	Dibujo Arquitectónico
	Operación de maquinaria pesada para excavación.
	Tecnólogo
Instalaciones Hidráulicas Sanitarias y de Gas	
Desarrollo Gráfico de proyectos de arquitectura e ingeniería	
Obras civiles	
Topografía	

Por otra parte, el Sena realizó una propuesta frente a la redacción del artículo 9°, la cual fue acogida en la ponencia para primer debate, tal como se evidencia en el cuadro de modificación del articulado.

ARTÍCULO	PROPUESTA REDACCIÓN SENÁ.
“Artículo 9. Formación para el trabajo en el sector de la infraestructura civil y la construcción con énfasis de género. El Gobierno Nacional, a través del Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-, desarrollará actividades de formación y capacitación en artes y oficios relacionados con el sector de la infraestructura civil y la construcción, con base a en la oferta de dicho sector y con la intención de capacitar más mujeres para que sean laboralmente en el corto, mediano y largo plazo.”	Artículo 9. Formación para el trabajo en el sector de la infraestructura civil y la construcción. El Gobierno Nacional a través del Servicio Nacional de Aprendizaje, SENÁ, las Instituciones de Educación Superior y las Instituciones de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, podrán ofertar programas de formación y capacitación en oficios relacionados con el sector de la infraestructura civil y la construcción para favorecer la empleabilidad de las mujeres.

##### • COLOMBIA COMPRA EFICIENTE

La entidad centra buena parte del concepto en la disposición contenida en el artículo 6° del proyecto, en donde se establece: *la participación de las mujeres en un mínimo del 30%, en el desarrollo, construcción, mantenimiento, instalación y en general la realización de cualquier obra de infraestructura civil que se lidere en el país.*

Al respecto, la entidad menciona: *resulta más adecuado a las finalidades de este tipo de medidas como la consagrada en el proyecto de ley objeto de análisis, que sea la entidad pública la que determine el porcentaje de participación de este grupo poblacional de acuerdo a los estudios de sector que realicen en la fase de planeación del proceso de contratación.*

Por lo anterior, y observando consecuente lo mencionado por Colombia Compra Eficiente en cuanto al cumplimiento del porcentaje de vinculación de mujeres en el sector infraestructura civil y construcción, se agrega el parágrafo 2° en el artículo 6°, estableciendo que el cumplimiento del porcentaje estará sujeto a los estudios que se realicen en la fase de planeación del proceso de contratación, pudiendo contratar un porcentaje menor al 30%, siempre y cuando el estudio del sector evidencie la imposibilidad de cumplir con este porcentaje.

**Parágrafo 2°.** El porcentaje de que trata el presente artículo podrá no cumplirse en su totalidad, siempre y cuando no se logren encontrar los perfiles requeridos y estará sujeto a los estudios del sector, que se realicen en la fase de planeación del proceso de contratación, pudiendo contratar un porcentaje menor al 30%, siempre y cuando el estudio de sector evidencie la imposibilidad de cumplir con este porcentaje.

- **ALTA CONSEJERÍA PARA LA EQUIDAD DE LA MUJER**

La Alta Consejería para la Equidad de la Mujer destaca las siguientes consideraciones frente al proyecto de ley:

1. *Las cuotas del 30% pueden ser un inicio, pero debe quedar claro que el sector debe avanzar hacia la paridad en la participación de las mujeres y que se deben implementar estrategias concretas en este sentido.*
2. *Artículo 6°. Dejar explícito el compromiso de avanzar hacia la paridad de género tanto en cargos directivos como en los empleos que generen los proyectos de infraestructura o construcción.*

Atendiendo a esta observación se mejora la redacción del artículo 6° y se agrega: Lo anterior sin perjuicio de un compromiso constante y permanente por lograr la paridad de género en el desarrollo, construcción, mantenimiento, instalación y en general la realización de cualquier obra de infraestructura civil que se lidere en el país.

3. *Artículo 15. La obligación de implementar un programa para reducir los estereotipos de género en el sector no debe recaer únicamente en la Alta Consejería, esta también debe estar apoyada por el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y el Ministerio del Trabajo.*

Se acoge la consideración de la entidad y se modifica la redacción del artículo.

**Artículo 15. Eliminación de estereotipos de género.** La Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, con la participación del Ministerio de Transporte, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Ministerio del Trabajo, desarrollará un programa de sensibilización empresarial dirigido al sector de la infraestructura civil y la construcción, con el fin de generar las herramientas que permitan la eliminación de las

barreras y estereotipos culturales que existen alrededor de la participación femenina en el sector de la infraestructura civil y construcción.

4. Frente a las evaluaciones contenidas en el artículo 17 sugiere sean anuales y no semestrales.

Se acoge la consideración de la entidad y se modifica la redacción del artículo:

**Artículo 17. Evaluación del desarrollo de la implementación por parte del sector privado de la estrategia “Más Mujeres Construyendo”.** El Ministerio de Trabajo con apoyo de la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer realizará una evaluación semestral con los gremios de la infraestructura civil y la construcción, con el fin de evaluar los avances en la contratación del personal femenino en el sector.

- **AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA (ANI)**

*“Se debe proponer que el porcentaje señalado sea una meta que admita unos cumplimientos escalonados con unos mínimos, esto en consideración a que se deberá contar con la capacitación necesaria y resulta recomendable asignar porcentajes menores que puedan ser cumplidos, para irlos incrementando de manera escalonada. El porcentaje de vinculación que se señale deberá partir del análisis de datos del sector que se tenga, adicionalmente, se recomienda que se consulte con el Inviás los avances que existan sobre el observatorio de progresos en equidad de género en proyectos de infraestructura en aras de poder generar una cifra que refleje la realidad de los proyectos”.*

Por lo anterior y observando consecuente lo mencionado por la agencia nacional de infraestructura que es concordante con lo mencionado por Colombia Compra Eficiente en cuanto al cumplimiento del porcentaje de vinculación de mujeres en el sector infraestructura civil y construcción, se agrega el parágrafo 2° en el artículo 6°, estableciendo que el cumplimiento del porcentaje estará sujeto a los estudios que se realicen en la fase de planeación del proceso de contratación, pudiendo contratar un porcentaje menor al 30%, siempre y cuando el estudio de sector evidencie la imposibilidad de cumplir con este porcentaje.

- 5. **PLIEGO DE MODIFICACIONES PARA SEGUNDO DEBATE**

Para segundo debate los ponentes no realizan modificaciones al articulado y este es presentado tal como se aprobó en primer debate en la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

- 6. **DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTOS O RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERESES**

Teniendo en cuenta el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, “por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992”, y de conformidad con el artículo 86 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo

1° de la Ley 2003 de 2019. se considera que la discusión y aprobación del presente proyecto de ley, a pesar de su carácter general y extenso en la materia que trata, podría crear conflictos de interés en tanto al Congresista o pariente dentro de los grados de ley sea beneficiario con los términos dispuestos en la presente ley. En este sentido, es importante subrayar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación de la iniciativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar inmerso.

## 7. PROPOSICIÓN FINAL

En mérito de lo expuesto, rendimos **PONENCIA POSITIVA** y solicitamos a la honorable Plenaria de la Cámara de Representantes dar segundo debate al Proyecto de ley número 060 de 2022 Cámara, por medio de la cual se dictan disposiciones para la reducción de las desigualdades de género en el sector de la infraestructura civil y la construcción en Colombia a través de la estrategia Más Mujeres Construyendo.



**VÍCTOR MANUEL SALCEDO GUERRERO**  
Representante a la Cámara  
COORDINADOR PONENTE



**GERMÁN ROGELIO ROZA ANIS**  
Representante a la Cámara  
PONENTE

## 8. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 060 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se dictan disposiciones para la reducción de las desigualdades de género en el sector de la infraestructura civil y la construcción en Colombia a través de la estrategia Más Mujeres Construyendo.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

CAPÍTULO I

**Objeto y conceptos relevantes**

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto establecer medidas para la reducción de las desigualdades de género existentes en el sector de la infraestructura civil y construcción en Colombia, a través de una mayor participación de la fuerza laboral femenina, promoviendo formación y cambios en las políticas de contratación del sector, apuntando a la

incorporación de las mujeres a través de la estrategia “Más Mujeres Construyendo”.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* La inclusión de mayor fuerza laboral femenina en el sector de infraestructura civil y construcción, a través de la estrategia “Más Mujeres Construyendo”, tendrá aplicación en el ámbito público y privado en los sectores y subsectores de la infraestructura civil y la construcción en los niveles municipal, distrital, departamental y nacional.

Artículo 3°. *Definiciones.* Para efectos de la presente ley, se entiende por obra de infraestructura civil y construcción, todas las obras que se desarrollan con liderazgo del Gobierno nacional, las entidades descentralizadas, las asociaciones público privadas y las empresas privadas, que tienen que ver con construcción, mantenimiento, instalación y en general la realización de cualquier trabajo de infraestructura civil que se desarrolle en el país.

TÍTULO II

IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA  
“MÁS MUJERES CONSTRUYENDO”

CAPÍTULO I

**Estrategia “Más Mujeres Construyendo”**

Artículo 4°. *Estrategia “Más Mujeres Construyendo”.* Créase la estrategia nacional “Más Mujeres Construyendo”, como una medida para impulsar la participación de la fuerza laboral femenina en el sector de la infraestructura civil en Colombia.

Artículo 5°. *Implementación de la estrategia “Más Mujeres Construyendo”.* El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Transporte, articulará un comité con todas las entidades del orden nacional, central y descentralizado del sector de infraestructura civil y construcción, que tendrá como tarea desarrollar la política de reducción y eliminación de las brechas de género en el sector de infraestructura civil y construcción.

Parágrafo 1°. Harán parte también del comité, representantes de la academia y del sector productivo del país relacionado con el sector de la infraestructura civil y la construcción.

Artículo 6°. *Objetivo de la estrategia “Más Mujeres Construyendo”.* El Gobierno nacional a través del Ministerio de Transporte, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y la Agencia Nacional de Contratación Colombia Compra eficiente, formulará e implementará un programa que permita la participación de las mujeres, en un mínimo del 30%, en el desarrollo, construcción, mantenimiento, instalación y en general la realización de cualquier obra de infraestructura civil que se lidere en el país. Porcentaje que deberá tenerse en cuenta tanto en el nivel directivo como en aquellos empleos que requieran mano de obra no calificada, velando para que las mujeres cuenten con iguales niveles de remuneración a la de otros trabajadores que desempeñen las mismas funciones y sin exclusividad de funciones según el género.

Lo anterior sin perjuicio de un compromiso constante y permanente por lograr la paridad de género en el desarrollo, construcción, mantenimiento, instalación y en general la realización de cualquier obra de infraestructura civil que se lidere en el país.

Parágrafo 1º. En todas las obras de infraestructura civil y construcción que el Gobierno nacional o sus entidades del sector central y descentralizado contrate con terceros, en sus diferentes modalidades, incluirá la promoción de la participación femenina, según lo establecido por la Agencia Nacional de Contratación Colombia Compra Eficiente y en la presente ley.

Parágrafo 2º. El porcentaje de qué trata el presente artículo podrá no cumplirse en su totalidad, siempre y cuando no se logren encontrar los perfiles requeridos y estará sujeto a los estudios del sector, que se realicen en la fase de planeación del proceso de contratación, pudiendo contratar un porcentaje menor al 30%, siempre y cuando el estudio del sector evidencie la imposibilidad de cumplir con este porcentaje.

## CAPÍTULO II

### **Educación para el fortalecimiento de la participación de la mujer en el sector de la infraestructura civil y construcción**

Artículo 7º. *Incentivos para la formación de mujeres docentes en áreas del conocimiento relacionadas con el sector de infraestructura civil y construcción.* El Ministerio de Educación Nacional deberá desarrollar un programa de incentivos para que más mujeres se formen como docentes en áreas del conocimiento STEM.

Artículo 8º. *Educación terciaria con énfasis en la participación de la mujer en el sector de infraestructura civil y construcción.* En el marco del Sistema Nacional de Educación Terciaria (SNET) y su Marco Nacional de Cualificaciones (MNC), el Ministerio de Educación Nacional deberá incorporar elementos relacionados con las áreas de conocimiento de Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas, enfocados al sector de la infraestructura civil y la construcción.

Artículo 9º. *Formación para el trabajo en el sector de la infraestructura civil y la construcción con énfasis de género.* El Gobierno nacional a través del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), las Instituciones de Educación Superior y las Instituciones de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, podrán ofertar programas de formación y capacitación en oficios relacionados con el sector de la infraestructura civil y la construcción para favorecer la empleabilidad de las mujeres.

Artículo 10. *Estadísticas en la formación de mujeres en áreas del conocimiento STEM relacionadas con el sector de la infraestructura civil y la construcción.* El Ministerio de Educación Nacional anualmente entregará un informe con apoyo del Ministerio del Trabajo, a las Comisiones Legales para la Equidad de la Mujer, tanto del Senado de la República como de la Cámara de

Representantes, que recopile la información de mujeres profesionales, especialistas, tecnólogas, técnicas, y con otro tipo de formación para el trabajo, que se hayan formado ese año en programas relacionados con áreas del conocimiento STEM del sector de la infraestructura civil y la construcción.

De la misma forma, y en el marco de la conmemoración del Día de la NO Violencia contra la Mujer, el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Transporte y del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, presentará ante las Comisiones Séptimas Constitucionales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes un informe de seguimiento de la estrategia “Más Mujeres Construyendo”, creada por la presente ley.

## CAPÍTULO III

### **Articulación del sector privado para el fortalecimiento de la participación de la mujer en el sector de la infraestructura y construcción**

Artículo 11. *Aumento de la contratación femenina en el sector privado de la infraestructura y construcción.* El Gobierno nacional se articulará con el sector privado y con los diversos gremios del sector de la infraestructura civil y la construcción en aras de lograr un aumento significativo en la contratación de mujeres en el desarrollo de las obras de infraestructura civil. Para tal fin, se realizará articulación con la Agencia Pública de Empleo.

Artículo 12. *Generación de políticas empresariales de equidad de género.* El sector empresarial de la infraestructura civil y la construcción deberá formular e implementar políticas empresariales de equidad de género, fomentando la oferta laboral femenina en el sector.

Artículo 13. *Entornos laborales propicios para la equidad de género.* El sector empresarial de la infraestructura civil y la construcción desarrollará una política de empleabilidad que permita crear las condiciones necesarias para la vinculación de mujeres en actividades de construcción y obras de infraestructura civil, a través, de estrategias de balance y conciliación con la vida familiar y sensibilización de género desde la cultura organizacional.

Parágrafo 1º. El sector empresarial de la infraestructura civil y la construcción implementará protocolos de prevención y atención de Violencias Basadas en Género (VBG). Así mismo, el sector en mención desarrollará una ruta de atención y orientación ante las denuncias que se presenten por acoso sexual y/o discriminación por razón del sexo en el ámbito laboral, ante las autoridades pertinentes en materia de salud, protección y justicia.

Artículo 14. *Desarrollo profesional para las mujeres que hacen parte del sector.* Como parte de la estrategia “Más Mujeres Construyendo” las empresas de la cadena de valor de la infraestructura civil y la construcción, brindarán incentivos de capacitación para las mujeres que hacen parte de su talento humano.

Artículo 15. *Eliminación de estereotipos de género.* La Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, con la participación del Ministerio de Transporte, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Ministerio del Trabajo, desarrollará un programa de sensibilización empresarial dirigido al sector de la infraestructura civil y la construcción, con el fin de generar las herramientas que permitan la eliminación de las barreras y estereotipos culturales que existen alrededor de la participación femenina en el sector de la infraestructura civil y construcción.

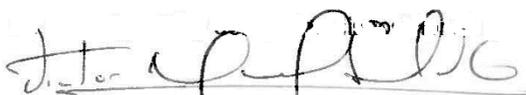
Artículo 16. *Beneficios para las empresas que participen en la estrategia “Más Mujeres Construyendo”.* El Gobierno nacional estudiará la viabilidad de establecer beneficios, de cualquier tipo, a los empresarios y diversos gremios de la infraestructura civil y la construcción que aumenten la contratación femenina en el sector, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

### TÍTULO III

#### EVALUACIÓN DE LA ESTRATEGIA “MÁS MUJERES CONSTRUYENDO”

Artículo 17. *Evaluación del desarrollo de la implementación por parte del sector privado de la estrategia “Más Mujeres Construyendo”.* El Ministerio de Trabajo, mediante el ejercicio de la actividad de prevención, inspección, vigilancia y control el cual faculta a la entidad, con apoyo de la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer realizará una evaluación anual con los gremios de la infraestructura civil y la construcción, con el fin de evaluar los avances en la contratación del personal femenino en el sector.

Artículo 18. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



**VÍCTOR MANUEL SALCEDO GUERRERO**  
Representante a la Cámara  
Departamento del Valle del Cauca  
COORDINADOR PONENTE



**GERMÁN ROGELIO ROZA ANÍS**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Arauca  
PONENTE

#### BIBLIOGRAFÍA

Foro Económico Mundial[1] [2] . GLOBAL GENDER GAP REPORT. (2020). [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GGGR\\_2020.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2020.pdf).

Banco Mundial (2012). EL EFECTO DEL PODER ECONÓMICO DE LAS MUJERES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Recuperado de: <https://www.bancomundial.org/content/dam/Worldbank/document/resumenejectivo SP.pdf>.

Consejería Presidencial para la Mujer. (Sin fecha 1). IMPACTOS SOCIOECONÓMICOS

DEL COVID-19 EN LAS MUJERES (I): OCUPACIÓN LABORAL. Recuperado de: [https://ob.servatoriomujeres.gov.co/archivos/Publicaciones/Publicacion\\_46.pdf](https://ob.servatoriomujeres.gov.co/archivos/Publicaciones/Publicacion_46.pdf).

Consejería Presidencial para la Mujer. (Sin fecha 2). IMPACTOS SOCIOECONÓMICOS DEL COVID-19 EN LAS MUJERES (II): POBREZA. Recuperado de: [https://observatoriomujeres.gov.co/archivos/Publicaciones/Publicacion\\_48.pdf](https://observatoriomujeres.gov.co/archivos/Publicaciones/Publicacion_48.pdf).

Consejería Presidencial para la Mujer. (Sin fecha 3). IMPACTOS SOCIOECONÓMICOS DEL COVID-19 EN LAS MUJERES: MUJERES INFORMALES. Recuperado de: [https://observatoriomujeres.gov.co/archivos/Publicaciones/Publicacion\\_71.pdf](https://observatoriomujeres.gov.co/archivos/Publicaciones/Publicacion_71.pdf).

Consejería Presidencial para la Mujer.(Sin fecha 4). LA CRISIS DEL COVID-19: IMPACTO DIFERENCIAL Y DESAFÍOS PARA LAS MUJERES EN COLOMBIA. Recuperado de: [https://observatoriomujeres.gov.co/archivos/Publicaciones/Publicacion\\_37.pdf](https://observatoriomujeres.gov.co/archivos/Publicaciones/Publicacion_37.pdf).

Consejería Presidencial para la Mujer.(Sin fecha 5). La importancia de las matemáticas en la 4ta revolución industrial. Recuperado de: [https://observatoriomujeres.gov.co/archivos/Publicaciones/Publicacion\\_13.pdf](https://observatoriomujeres.gov.co/archivos/Publicaciones/Publicacion_13.pdf).

Consejería Presidencial para la Mujer.(Sin fecha 6).MUJERES, TECNOLOGÍA Y EL FUTURO DEL TRABAJO POST COVID-19. Recuperado de: [https://observatoriomujeres.gov.co/archivos/publicaciones/Publicacion\\_59.pdf](https://observatoriomujeres.gov.co/archivos/publicaciones/Publicacion_59.pdf).

Consejería Presidencial para la Mujer. (Sin fecha 7). PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LOS SECTORES PRODUCTIVOS: IMPACTOS DEL COVID-19. Recuperado de: [https://observatoriomujeres.gov.co/archivos/Publicaciones/Publicacion\\_54.pdf](https://observatoriomujeres.gov.co/archivos/Publicaciones/Publicacion_54.pdf).

CAMACOL. (2020). PROGRAMA CONSTRUIMOS A LA PAR. SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN EN EL CIERRE DE BRECHAS DE GÉNERO EN COLOMBIA. [I3]

Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE- (2020). BRECHA SALARIAL DE GÉNERO EN COLOMBIA. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/nov-2020-brechasalariade-genero-colombia.pdf>.

Fondo Monetario Internacional. (2020) CÓMO HILAR LOS LOGROS: EL EMPODERAMIENTO DE LA MUJER EN AMÉRICA LATINA Y EL MUNDO ENTERO. Recuperado de: <https://www.imf.org/es/News/Articles/2020/03/05/sp030520-threads-of-successempowering-women-in-latin-america-and-around-the-world>.

Fondo Monetario Internacional. (2018) LAS VENTAJAS ECONÓMICAS DE LA INCLUSIÓN DE GÉNERO: AUN MAYORES DE LO QUE SE PENSABA. Recuperado de: <https://blog-dialogofondo.imf.org/?p=10372>.

McKnsy Global Institute[4] [5] . (2021) COVID-19 AND GENDER EQUALITY: COUNTERING THE REGRESSIVE EFFECTS. Recuperado de: <https://www.mckinsey.com/featured-insights/future-of-work/covid-19-and-genderequality-countering-the-regressive-effects#>.

ONU Mujeres -OIT Países Andinos. EL IMPACTO DE LA COVID-19 EN LAS MUJERES TRABAJADORAS DE COLOMBIA. 2021. Recuperado de: <https://colombia.unwomen.org/es/biblioteca/publicaciones/2021/impacto-covid-19-mujeres-colombia>.

Rama Legislativa del Poder Público

Comisión Séptima Constitucional Permanente

Legislatura 2022-2023

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN  
PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE  
LEY NÚMERO 060 DE 2022 CÁMARA**

*por medio de la cual se dictan disposiciones para la reducción de las desigualdades de género en el sector de la infraestructura civil y la construcción en Colombia a través de la estrategia Más Mujeres Construyendo.*

**(Aprobado en la sesión presencial del 16 de noviembre de 2022, Comisión Séptima Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, Acta número 21)**

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

CAPÍTULO I

**Objeto y conceptos relevantes**

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene como objeto establecer medidas para la reducción de las desigualdades de género existentes en el sector de la infraestructura civil y construcción en Colombia, a través de una mayor participación de la fuerza laboral femenina, promoviendo formación y cambios en las políticas de contratación del sector, apuntando a la incorporación de las mujeres a través de la estrategia “Más Mujeres Construyendo”.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* La inclusión de mayor fuerza laboral femenina en el sector de infraestructura civil y construcción, a través de la estrategia “Más Mujeres Construyendo”, tendrá aplicación en el ámbito público y privado en los sectores y subsectores de la infraestructura civil y la construcción en los niveles municipal, distrital, departamental y nacional.

Artículo 3°. *Definiciones.* Para efectos de la presente ley, se entiende por obra de infraestructura civil y construcción, todas las obras que se desarrollan con liderazgo del Gobierno nacional, las entidades descentralizadas, las asociaciones público privadas y las empresas privadas, que tienen que ver con construcción, mantenimiento, instalación

y en general la realización de cualquier trabajo de infraestructura civil que se desarrolle en el país.

TÍTULO II

IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA  
“MÁS MUJERES CONSTRUYENDO”

CAPÍTULO I

**Estrategia “Más Mujeres Construyendo”**

Artículo 4°. *Estrategia “Más Mujeres Construyendo”.* Créase la estrategia nacional “Más Mujeres Construyendo”, como una medida para impulsar la participación de la fuerza laboral femenina en el sector de la infraestructura civil en Colombia.

Artículo 5°. *Implementación de la estrategia “Más Mujeres Construyendo”.* El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Transporte, articulará un comité con todas las entidades del orden nacional, central y descentralizado del sector de infraestructura civil y construcción, que tendrá como tarea desarrollar la política de reducción y eliminación de las brechas de género en el sector de infraestructura civil y construcción.

Parágrafo 1°. Harán parte también del comité, representantes de la academia y del sector productivo del país relacionado con el sector de la infraestructura civil y la construcción.

Artículo 6°. *Objetivo de la estrategia “Más Mujeres Construyendo”.* El Gobierno nacional a través del Ministerio de Transporte, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y la Agencia Nacional de Contratación Colombia Compra Eficiente, formulará e implementará un programa que permita la participación de las mujeres, en un mínimo del 30%, en el desarrollo, construcción, mantenimiento, instalación y en general la realización de cualquier obra de infraestructura civil que se lidere en el país. Porcentaje que deberá tenerse en cuenta tanto en el nivel directivo como en aquellos empleos que requieran mano de obra no calificada, velando para que las mujeres cuenten con iguales niveles de remuneración a la de otros trabajadores que desempeñen las mismas funciones y sin exclusividad de funciones según el género.

Lo anterior sin perjuicio de un compromiso constante y permanente por lograr la paridad de género en el desarrollo, construcción, mantenimiento, instalación y en general la realización de cualquier obra de infraestructura civil que se lidere en el país.

Parágrafo 1°. En todas las obras de infraestructura civil y construcción que el Gobierno nacional o sus entidades del sector central y descentralizado contrate con terceros, en sus diferentes modalidades, incluirá la promoción de la participación femenina, según lo establecido por la Agencia Nacional de Contratación Colombia Compra Eficiente y en la presente ley.

Parágrafo 2°. El porcentaje de qué trata el presente artículo podrá no cumplirse en su totalidad, siempre y cuando no se logren encontrar los perfiles requeridos y estará sujeto a los estudios del sector,

que se realicen en la fase de planeación del proceso de contratación, pudiendo contratar un porcentaje menor al 30%, siempre y cuando el estudio de sector evidencie la imposibilidad de cumplir con este porcentaje.

## CAPÍTULO II

### **Educación para el fortalecimiento de la participación de la mujer en el sector de la infraestructura civil y construcción**

Artículo 7°. *Incentivos para la formación de mujeres docentes en áreas del conocimiento relacionadas con el sector de infraestructura civil y construcción.* El Ministerio de Educación Nacional deberá desarrollar un programa de incentivos para que más mujeres se formen como docentes en áreas del conocimiento STEM.

Artículo 8°. *Educación terciaria con énfasis en la participación de la mujer en el sector de infraestructura civil y construcción.* En el marco del Sistema Nacional de Educación Terciaria (SNET) y su Marco Nacional de Cualificaciones (MNC), el Ministerio de Educación Nacional deberá incorporar elementos relacionados con las áreas de conocimiento de Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas, enfocados al sector de la infraestructura civil y la construcción.

Artículo 9°. *Formación para el trabajo en el sector de la infraestructura civil y la construcción con énfasis de género.* El Gobierno nacional a través del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), las Instituciones de Educación Superior y las Instituciones de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, podrán ofertar programas de formación y capacitación en oficios relacionados con el sector de la infraestructura civil y la construcción para favorecer la empleabilidad de las mujeres.

Artículo 10. *Estadísticas en la formación de mujeres en áreas del conocimiento STEM relacionadas con el sector de la infraestructura civil y la construcción.* El Ministerio de Educación Nacional anualmente entregará un informe con apoyo del Ministerio del Trabajo, a las Comisiones Legales para la Equidad de la Mujer, tanto del Senado de la República como de la Cámara de Representantes, que recopile la información de mujeres profesionales, especialistas, tecnólogas, técnicas, y con otro tipo de formación para el trabajo, que se hayan formado ese año en programas relacionados con áreas del conocimiento STEM del sector de la infraestructura civil y la construcción.

De la misma forma, y en el marco de la conmemoración del Día de la NO Violencia contra la Mujer, el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Transporte y del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, presentará ante las Comisiones Séptimas Constitucionales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes un informe de seguimiento de la estrategia “Más Mujeres Construyendo”, creada por la presente ley.

## CAPÍTULO III

### **Articulación del sector privado para el fortalecimiento de la participación de la mujer en el sector de la infraestructura y construcción**

Artículo 11. *Aumento de la contratación femenina en el sector privado de la infraestructura y construcción.* El Gobierno nacional se articulará con el sector privado y con los diversos gremios del sector de la infraestructura civil y la construcción en aras de lograr un aumento significativo en la contratación de mujeres en el desarrollo de las obras de infraestructura civil. Para tal fin, se realizará articulación con la Agencia Pública de Empleo.

Artículo 12. *Generación de políticas empresariales de equidad de género.* El sector empresarial de la infraestructura civil y la construcción deberá formular e implementar políticas empresariales de equidad de género, fomentando la oferta laboral femenina en el sector.

Artículo 13. *Entornos laborales propicios para la equidad de género.* El sector empresarial de la infraestructura civil y la construcción desarrollará una política de empleabilidad que permita crear las condiciones necesarias para la vinculación de mujeres en actividades de construcción y obras de infraestructura civil, a través, de estrategias de balance y conciliación con la vida familiar y sensibilización de género desde la cultura organizacional.

Parágrafo 1°. El sector empresarial de la infraestructura civil y la construcción implementará protocolos de prevención y atención de Violencias Basadas en Género (VBG). Así mismo, el sector en mención desarrollará una ruta de atención y orientación ante las denuncias que se presenten por acoso sexual y/o discriminación por razón del sexo en el ámbito laboral, ante las autoridades pertinentes en materia de salud, protección y justicia.

Artículo 14. *Desarrollo profesional para las mujeres que hacen parte del sector.* Como parte de la estrategia “Más Mujeres Construyendo” las empresas de la cadena de valor de la infraestructura civil y la construcción, brindarán incentivos de capacitación para las mujeres que hacen parte de su talento humano.

Artículo 15. *Eliminación de estereotipos de género.* La Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, con la participación del Ministerio de Transporte, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Ministerio del Trabajo, desarrollará un programa de sensibilización empresarial dirigido al sector de la infraestructura civil y la construcción, con el fin de generar las herramientas que permitan la eliminación de las barreras y estereotipos culturales que existen alrededor de la participación femenina en el sector de la infraestructura civil y construcción.

Artículo 16. *Beneficios para las empresas que participen en la estrategia “Más Mujeres Construyendo”.* El Gobierno nacional estudiará la viabilidad de establecer beneficios, de cualquier tipo, a los empresarios y diversos gremios de la infraestructura civil y la construcción que aumenten la contratación femenina en el sector, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

TÍTULO III

EVALUACIÓN DE LA ESTRATEGIA “MÁS MUJERES CONSTRUYENDO”

Artículo 17. Evaluación del desarrollo de la implementación por parte del sector privado de la estrategia “Más Mujeres Construyendo”. El Ministerio de Trabajo, mediante el ejercicio de la actividad de prevención, inspección, vigilancia y control el cual faculta a la entidad, con apoyo de la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer realizará una evaluación anual con los gremios de la infraestructura civil y la construcción, con el fin de evaluar los avances en la contratación del personal femenino en el sector.

Artículo 18. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

  
VÍCTOR MANUEL SALCEDO GUERRERO  
Representante a la Cámara

  
GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS  
Representante a la Cámara

CONTENIDO

Gaceta número 35 - Miércoles, 15 de febrero de 2023

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

PONENCIAS

Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto del proyecto de ley estatutaria número 257 de 2022 Cámara, por medio de la cual se modifica el Decreto Ley 2591 de 1991, y se dictan otras disposiciones” o “Los derechos se respetan”..... 1

Informe de ponencia positiva para segundo debate, pliego de modificaciones y texto propuesto del Proyecto de ley número 048 de 2022 Cámara, por medio de la cual se adiciona el artículo 2° de la Ley 1150 de 2007. .... 10

Informe de ponencia positiva para segundo debate, texto propuesto y texto definitivo aprobado en primer debate del Proyecto de ley número 060 de 2022 Cámara, por medio de la cual se dictan disposiciones para la reducción de las desigualdades de género en el sector de la infraestructura civil y la construcción en Colombia a través de la estrategia Más Mujeres Construyendo..... 17