



## 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 - N° 616

Bogotá, D. C., viernes, 2 de junio de 2023

EDICIÓN DE 20 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

TEXTOS DE PLENARIA**TEXTO DEFINITIVO DE PLENARIA  
CÁMARA, AL PROYECTO DE LEY NÚMERO  
043 DE 2022 CÁMARA**

*por medio del cual se crean lineamientos para el  
acompañamiento institucional a las comunidades que  
habitan asentamientos humanos ilegales.*

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene como objeto crear lineamientos para el acompañamiento institucional a las comunidades que habitan asentamientos humanos ilegales con el fin de contribuir en el mejoramiento de sus condiciones de vida a través de acciones que promuevan su integración al entorno urbano en el marco de los procesos de legalización.

**Artículo 2°. Protocolo de acompañamiento.** Los municipios o distritos en un término de 12 meses contados a partir de la promulgación deberán formular un protocolo de acompañamiento a las comunidades que habitan asentamientos humanos ilegales dentro de su jurisdicción territorial que tengan como mínimo 10 años de existencia. Dicho protocolo de acompañamiento deberá contemplar una fase de caracterización y diagnóstico; una fase de análisis de alternativas y ejecución; y, una de seguimiento y evaluación.

**Parágrafo.** El protocolo de acompañamiento deberá ser creado simultáneamente y de manera igualitaria para todos los asentamientos existentes que cumplan los requisitos para acceder a este en el respectivo municipio o distrito, por lo cual se definirán fechas específicas de aplicación general para la implementación de las fases que se contemplan en el mismo.

**Parágrafo Nuevo.** El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en el marco de sus competencias apoyará y orientará técnicamente a los municipios y distritos en la elaboración de los protocolos de acompañamiento del que trata el presente artículo.

**Parágrafo Nuevo.** Los municipios o distritos realizarán un estudio técnico y jurídico que permita

establecer el área y la existencia de los 10 años del asentamiento.

**Artículo 3°. Definiciones.** Para efecto de lo dispuesto en la presente ley se tendrán en cuenta las definiciones establecidas en el artículo 2° de la Ley 2044 de 2020 y normas que la sustituyan.

**Artículo 4°. Fase de diagnóstico.** La fase de diagnóstico tiene como objetivo obtener la mayor información posible para diseñar y planear los procesos de legalización de los asentamientos humanos ilegales. Dicha fase del protocolo deberá contener como mínimo:

1. Identificación física de los asentamientos ilegales que existan en la jurisdicción territorial del municipio, incluyendo la cartografía de los asentamientos identificados.

2. Caracterización de las familias y personas que habitan el asentamiento.

3. Estrategias, acciones y plazos para la identificación de actores institucionales, de sociedad civil y de la comunidad con los cuales se deberá articular y garantizar la participación en la identificación de las acciones de legalización del asentamiento.

4. Estrategias, acciones y plazos para la identificación de necesidades de habitabilidad, servicios públicos e infraestructura de las viviendas construidas en el asentamiento.

5. Estrategias, acciones y plazos para la determinación de la viabilidad de legalización, reubicación o relocalización del asentamiento bajo los parámetros de las leyes que regulan la materia.

6. Concepto sobre la viabilidad de la legalización del asentamiento.

**Artículo 5°. Fase de análisis de alternativas y ejecución.** A través de esta fase se establecerán, realizarán y ejecutarán las acciones, proyectos, actos administrativos, gestiones, y demás actuaciones que contribuyan en el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades de los asentamientos humanos

ilegales. Esta fase del protocolo deberá contener como mínimo:

1. Plan de Acción para la implementación de las alternativas para las soluciones en materia de generación de ingresos, salud, educación, alimentación, recreación, y demás necesidades básicas identificadas en la caracterización de las familias.

2. Plan de Acción para la implementación de las alternativas para las soluciones de las necesidades de habitabilidad de las viviendas, servicios públicos e infraestructura identificadas en la fase de diagnóstico.

3. Plan de Acción para la legalización del asentamiento conforme lo establece la Ley 2044 de 2020.

**Artículo 6°. Participación en la fase de alternativas y ejecución.** Una vez realizado el diagnóstico, se promoverá en el Comité de Legalización la discusión para la selección de la alternativa más pertinente a desarrollar en el asentamiento conforme los requerimientos técnicos, los aspectos culturales y el impacto en la comunidad para que se incluya en el respectivo plan de acción.

**Parágrafo.** La alcaldía o distrito garantizará que la selección de las alternativas se haga en conjunto con la comunidad, la cual deberá estar informada sobre la pertinencia de la alternativa, sus dificultades técnicas, sus costos y demás aspectos que se consideren necesarios para la discusión y selección.

**Artículo 7°. Del concepto de viabilidad de legalización de asentamiento.** El Comité de Legalización del Asentamiento emitirá un concepto positivo o negativo de viabilidad de la legalización del asentamiento. El concepto de viabilidad se emitirá teniendo en cuenta las leyes y normas territoriales de ordenamiento territorial, de gestión del riesgo y en especial el artículo 35 de la Ley 388 de 1997. El desconocimiento de estas leyes dará lugar a las sanciones penales y disciplinarias establecidas en la ley.

En caso de emisión de concepto positivo de viabilidad de legalización del asentamiento se ejecutará el plan de acción de legalización del asentamiento.

En caso de emisión de concepto negativo de viabilidad de legalización del asentamiento, se deberá llevar a cabo un Plan de Reubicación o Relocalización de la comunidad, según sea el caso, a través del cual se garantice el derecho a la vivienda de las familias. Dicho plan de reubicación o relocalización contará con el acompañamiento y participación en la ejecución del Ministerio de Vivienda. La garantía del derecho a la vivienda en procesos de reubicación tendrá en cuenta las normas de política pública de vivienda vigentes al momento del traslado.

En caso que el asentamiento se encuentre en terreno total o parcialmente definido en zona de riesgo mitigable, se procederá a su legalización.

**Artículo 8°. Del plan de acción de legalización del asentamiento.** El plan de acción de legalización del asentamiento tendrá como propósito ejecutar y llevar a cabo lo establecido en la Ley 2044 de 2020 con el fin de sanear la propiedad en los términos de esta norma.

**Artículo 9°. Apoyos complementarios.** Durante la fase de ejecución, se podrán generar alianzas y convenios con instituciones y organizaciones de la sociedad civil para el desarrollo de acciones complementarias a los proyectos y que tengan como propósito el mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad del asentamiento.

**Artículo 10. Fase de seguimiento.** Una vez terminado cada proyecto dentro del asentamiento se realizará el seguimiento conforme lo establece el artículo 2° de esta ley. Durante la fase de seguimiento se hará

revisión permanente al plan de acción de legalización del asentamiento, se identificarán dificultades y se promoverán las soluciones requeridas para obtener su resultado.

**Artículo 11. Competencia para la aplicación de la ley.** Cada municipio o distrito delegará a la Oficina de Titulación o a las Secretarías de Planeación o de Infraestructura, según sea el caso y en el marco de la presente ley, las siguientes funciones:

1. Coordinar y garantizar la elaboración del Protocolo de Acompañamiento en los términos y condiciones establecidos en esta ley.

2. Desarrollar las acciones que garanticen la participación de las diversas instituciones que sean llamadas a atender las alternativas identificadas para la solución de las necesidades de los asentamientos.

3. Desarrollar las acciones que garanticen la participación de la comunidad y la sociedad civil en el proceso de legalización del asentamiento.

4. Gestionar y garantizar la formulación y ejecución de los proyectos en articulación con la entidad competente.

5. Convocar el Comité de Legalización y ejercer la coordinación de sus reuniones, realizar las actas de su reunión y llevar el archivo del proceso de legalización.

6. Gestionar articuladamente con quien corresponda la consecución de los recursos financieros requeridos para la ejecución de los proyectos.

7. Gestionar articuladamente con quien corresponda la expedición de permisos y actos administrativos requeridos para la ejecución de los proyectos y la legalización del asentamiento.

8. Informar al alcalde sobre el avance de los procesos de legalización del asentamiento.

**Artículo 12. Del Comité de Legalización.** En cada asentamiento se conformará un comité de legalización el cual estará conformado por el Jefe de la Oficina de Titulación o Secretarías de Planeación o de Infraestructura, según sea el caso, dos representantes de la comunidad, los titulares o delegados de las Secretarías de Interior o Gobierno, Desarrollo Económico o Social o entidad afín, un Inspector de Policía del municipio o distrito, y un delegado de las entidades departamentales o nacionales conforme las necesidades establecidas en los asentamientos humanos ilegales. En todo caso deberá garantizarse la conformación del comité por número de integrantes impar para permitir la adopción democrática de decisiones. El Comité de Legalización tendrá las siguientes funciones:

1. Servir de espacio de coordinación y articulación para la elaboración del Protocolo de Acompañamiento.

2. Entregar información e insumos para la elaboración del Protocolo de Acompañamiento.

3. Servir de espacio de interlocución y consenso para la toma de decisiones sobre las acciones y proyectos a realizar en el asentamiento.

4. Dar recomendaciones sustentadas sobre la formulación y ejecución de los proyectos para la implementación de las alternativas de solución a las necesidades de los asentamientos.

5. Hacer seguimiento a la formulación y ejecución de los proyectos para la implementación de las alternativas de solución a las necesidades de los asentamientos.

6. Emitir el concepto de viabilidad de legalización del asentamiento **Parágrafo. Se garantizará la participación del ministerio público en las reuniones del comité como garantes del interés público de los ciudadanos.**

**Parágrafo.** Se garantizará la participación del Ministerio Público en las reuniones del Comité de Legalización como garantes del interés público de los ciudadanos en cada territorio.

**Artículo 13. Articulación institucional.** Los diagnósticos, análisis y alternativas identificadas en el protocolo de acompañamiento serán insumo para la elaboración de los planes de desarrollo municipal o distrital y en ellos se incorporarán las alternativas de solución identificadas y sus costos serán tenidos en cuenta en los planes de inversión.

**Artículo 14. Responsabilidad.** El alcalde como máxima autoridad municipal y distrital de la función pública de ordenamiento del territorio será el responsable de delegar al Jefe de la Oficina de Titulación o de las Secretarías de Planeación o de Infraestructura según sea el caso, de garantizar y crear las condiciones para el funcionamiento de los Comités de Legalización, y de generar las condiciones requeridas para llevar a cabo las propuestas creadas en el Protocolo de Acompañamiento.

El concejo municipal o distrital realizará una sesión anual en el que se identifiquen los adelantos del protocolo de acompañamiento y se formulen las recomendaciones o ajustes institucionales que haya de realizarse para la consecución de los objetivos del programa.

**Artículo 15. Responsabilidades territoriales.** La Nación y los departamentos apoyarán el desarrollo de los proyectos a través de los cuales se implementen las alternativas de solución de necesidades bajo la reglamentación de la aplicación de los principios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad establecidos en cada política pública.

**Artículo 16.** Los municipios y distritos deberán estipular un plan de priorización en la atención e implementación de los planes de acción en la que primero se atiendan los sujetos de especial protección constitucional pertenecientes a las comunidades para las que aplica la presente ley.

**Parágrafo.** El plan de priorización tendrá en cuenta como criterio secundario al anterior la atención más oportuna a las personas de nacionalidad colombiana sobre aquellas extranjeras que residen de manera transitoria en el país.

**Artículo 17. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

  
CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN  
Coordinador Ponente

  
WILMER YESID GUERRERO AVENDAÑO  
Ponente

Bogotá, D. C., mayo 11 de 2023

En Sesión Plenaria Ordinaria del 10 de mayo de 2023, fue aprobado en segundo debate, con modificaciones, el texto definitivo del Proyecto de ley número 043 de 2022 Cámara, *por medio del cual se crean lineamientos para el acompañamiento institucional a las comunidades que habitan asentamientos humanos ilegales.* Esto con el fin, que el citado proyecto siga su curso legal y reglamentario, de conformidad con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior, según consta en Acta de Sesión Plenaria Ordinaria número 058 de mayo 10 de 2023, previo su anuncio en Sesión Plenaria Ordinaria del 9 de mayo de 2023, correspondiente al Acta número 057.

  
JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA  
Secretario General

\* \* \*

### TEXTO DEFINITIVO DE PLENARIA CÁMARA, AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 154 DE 2022 CÁMARA

*por medio del cual se declara la disciplina de la chaza como deporte nacional y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

**Artículo 1º.** Declárese la disciplina deportiva tradicional de la chaza o de pelota a mano como deporte nacional. Su divulgación y fomento estará a cargo del Ministerio del Deporte.

**Artículo 2º.** Los clubes, las ligas y la Federación de la chaza deberán registrarse ante el Ministerio del Deporte, con el fin de obtener el reconocimiento deportivo de que trata el artículo 2.5.1.1 del Decreto número 1085 de 2015 o aquel que lo modifique o sustituya.

Dicho registro deberá contener el número de deportistas inscritos, quienes tendrán los mismos derechos de los deportistas afiliados en los demás clubes y ligas deportivas, y se propenderá por hacer de esta disciplina parte de la imagen de Colombia en el exterior.

**Parágrafo.** El Ministerio del Deporte apoyará a las escuelas de formación para la práctica del juego de la chaza, impulsará campeonatos veredales, municipales, distritales, departamentales y nacionales, además de la profesionalización de las personas que representarán a nuestro país en eventos nacionales e internacionales.

**Artículo 3º.** El Ministerio del Deporte, como máximo órgano planificador y rector en la materia, y los entes públicos que conforman el Sistema Nacional del Deporte (SND) fijarán las acciones, estrategias y políticas tendientes al fomento, masificación, divulgación, planificación, coordinación y el asesoramiento de la práctica deportiva profesional de la chaza siempre y cuando se cumplan con los requisitos establecidos en el Decreto número 1085 de 2015. Para ello, se deberá tener en cuenta los siguientes objetivos rectores:

A) Fortalecer la organización deportiva en los municipios, distritos y departamentos que practican la chaza, promoviendo la inclusión y la integración de los diversos grupos poblacionales y comunidad en general.

B) Propender por la eliminación de las barreras culturales, sociales y económicas que existen frente a esta práctica deportiva. De igual manera fomentar la participación de este deporte en niños, niñas, adolescentes y mujeres.

C) Brindar oportunidades de mejoramiento y recuperación de los escenarios deportivos, para darles un uso adecuado en la realización de eventos deportivos de la chaza en beneficio de toda la comunidad urbana y rural de las regiones.

D) Promover y regular la participación del sector privado, asociado o no, en esta disciplina deportiva.

E) Dar asistencia técnica a los entes departamentales, distritales y municipales para la formulación de planes deportivos y la ejecución de proyectos relacionados con este deporte.

F) Promover la práctica de la chaza, su profesionalización y formación de los practicantes de este deporte a través de las escuelas de formación, impulsando campeonatos de orden veredal, municipal, distrital, departamental y nacional.

**Artículo 4°.** Autorícese al Gobierno nacional, departamental y municipal para que, dentro de su autonomía territorial, realice la destinación de las apropiaciones presupuestales necesarias para la ejecución de acciones, obras e intervenciones de interés social y utilidad pública que tengan como propósito garantizar y fomentar la práctica del deporte de la chaza.

**Parágrafo.** Los procesos de contratación que se adelanten en desarrollo de la presente ley se sujetarán en todo al Estatuto General de la Contratación Pública.

**Artículo 5°.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

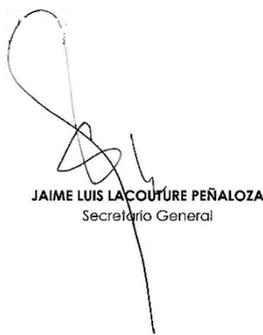


**JORGE ALEXÁNDER QUEVEDO HERRERA**  
Ponente

Bogotá, D. C., mayo 11 de 2023

En Sesión Plenaria Ordinaria del 9 de mayo de 2023, fue aprobado en Segundo Debate, con modificaciones, el Texto Definitivo del Proyecto de ley número 154 de 2022 Cámara, *por medio del cual se declara la disciplina de la chaza como deporte nacional y se dictan otras disposiciones*. Esto con el fin, que el citado proyecto siga su curso legal y reglamentario, de conformidad con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior, según consta en Acta de Sesión Plenaria Ordinaria número 057 de mayo 9 de 2023, previo su anuncio en Sesión Plenaria Ordinaria del 5 de mayo de 2023, correspondiente al Acta número 056.



**JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**  
Secretario General

\*\*\*

**TEXTO DEFINITIVO DE PLENARIA  
CÁMARA, AL PROYECTO DE LEY NÚMERO  
288 DE 2022 CÁMARA, 77 DE 2022 SENADO**

*por medio de la cual se aprueba el “Convenio número 156 sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares”, adoptado por la Sexagésimo Séptima (67ª) Conferencia Internacional de la Organización del Trabajo, Ginebra, Suiza, el 23 de junio de 1981.*

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

**Artículo primero.** Apruébese el del “Convenio número 156 sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares” adoptado por la Sexagésimo Séptima (67ª) Conferencia Internacional de la Organización del Trabajo, Ginebra, Suiza, el 23 de junio de 1981.

**Artículo segundo.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el del “Convenio número 156 sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares” adoptado por la Sexagésimo Séptima (67ª) Conferencia Internacional de la Organización del Trabajo, Ginebra, Suiza, el 23 de junio de 1981, que por el artículo primero de esta ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

**Artículo tercero.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.



**NORMAN DAVID BAÑOL ÁLVAREZ**  
Ponente Coordinador

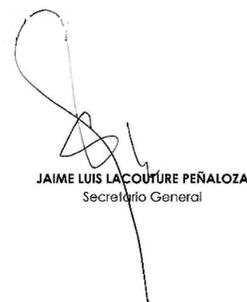


**MONICA KARINA BOCANEGRA PANTOJA**  
Ponente

Bogotá, D. C., mayo 11 de 2023

En Sesión Plenaria Ordinaria del 9 de mayo de 2023, fue aprobado en Segundo Debate, sin modificaciones, el Texto Definitivo del Proyecto de ley número 288 de 2022 Cámara, 77 de 2022 Senado, *por medio de la cual se aprueba el “Convenio número 156 sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares”, adoptado por la Sexagésimo Séptima (67ª) Conferencia Internacional de la Organización del Trabajo, Ginebra, Suiza, el 23 de junio de 1981*. Esto con el fin, que el citado proyecto siga su curso legal y reglamentario, de conformidad con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior, según consta en Acta de Sesión Plenaria Ordinaria número 057 de mayo 9 de 2023, previo su anuncio en Sesión Plenaria Ordinaria del 5 de mayo de 2023, correspondiente al Acta número 056.



**JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**  
Secretario General

\*\*\*

**TEXTO DEFINITIVO DE PLENARIA  
CÁMARA, AL PROYECTO DE LEY NÚMERO  
296 DE 2022 CÁMARA, 380 DE 2022 SENADO**

*por medio de la cual la se adoptan medidas para garantizar la defensa e integridad territorial en el ámbito espacial y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley establece medidas para garantizar la defensa e integridad territorial en el ámbito espacial, en el marco general para el desarrollo de las actividades espaciales en Colombia, considerando el importante papel que el Estado debe tener en este campo para la promoción y desarrollo del sector espacial, así como en la ejecución de actividades en el espacio exterior, incluido la Luna y otros cuerpos celestes, en concordancia con la Constitución y los tratados internacionales ratificados en la materia, procurando que las mismas se desarrollen en condiciones que no constituyan un riesgo para la seguridad y defensa nacional, la operación aérea y espacial, y la soberanía nacional.

**Artículo 2°. Actividades espaciales controladas.** Las actividades espaciales podrán ser desarrolladas al interior del territorio nacional por personas naturales o jurídicas, de carácter público o privado.

Se podrán desarrollar las siguientes actividades espaciales controladas, previo control y supervisión del Ministerio de Defensa Nacional - Fuerza Aérea Colombiana:

- a) Lanzamiento de vehículos orbitales;
- b) Pruebas de vehículos orbitales;
- c) Lanzamiento de vehículos suborbitales;
- d) Pruebas de vehículos suborbitales.

**Artículo 3°. Protección al medio ambiente.** Las actividades espaciales permitidas en Colombia, deberán garantizar la minimización de los efectos adversos de estas en el medio ambiente, tanto en la Tierra, como en el espacio exterior. Así mismo, procurarán por el mantenimiento del uso sostenible del espacio, específicamente, a través de la disminución de emisión de desechos espaciales de tal forma que no se produzca una contaminación nociva ni cambios desfavorables en el medio ambiente de la Tierra.

**Artículo 4°. Obligación de registro.** Previo al lanzamiento de cualquier objeto espacial desde el territorio colombiano o a nombre del Estado colombiano, el mismo deberá registrarse de conformidad con el Convenio de Registro de Objetos Lanzados al Espacio Ultraterrestre ratificado por Colombia. Los lanzamientos deberán contar con el concepto favorable del Ministerio de Defensa Nacional - Fuerza Aérea Colombiana, con el objeto de controlar, supervisar y regular que estos no constituyan un riesgo para la seguridad y defensa nacional, la operación aérea y espacial, y la soberanía nacional.

**Artículo 5°. Cambio de denominación.** Modifíquese la denominación de la Fuerza Aérea Colombiana, por "Fuerza Aeroespacial Colombiana".

**Parágrafo 1°.** Para todos los efectos legales, se entenderá que Fuerza Aeroespacial Colombiana, corresponde a la Fuerza Aérea Colombiana.

**Parágrafo 2°.** Tras la promulgación de la presente ley, la Fuerza Aeroespacial Colombiana ostenta las mismas facultades legales, roles, misionalidad, responsabilidades, atribuciones y competencias; que hasta la fecha ostentaba la Fuerza Aérea Colombiana.

**Parágrafo Transitorio.** La Fuerza Aeroespacial Colombiana deberá continuar utilizando los elementos distintivos, publicitarios y material impreso o contratado bajo la denominación de Fuerza Aérea Colombiana, hasta su agotamiento. En todo caso, la transición entre las denominaciones se hará bajo criterios de austeridad y de conservación del ambiente con el fin de generar la menor afectación ambiental y presupuestal posible.

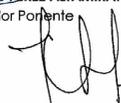
**Artículo 6°. Reglamentación y responsabilidad.** El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Defensa Nacional, regulará todas las actividades espaciales controladas, de conformidad con la normatividad que para el efecto se expida, así como, los tratados internacionales ratificados por Colombia.

Las personas naturales o jurídicas, de carácter público o privado, serán responsables de dichas actividades espaciales, así como por los daños que estas puedan causar.

**Artículo 7°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación.

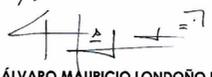
  
GERBER LUIS PÉREZ ALTAMIRANDA  
Coordinador Ponente

  
ELIZABETH JAY PANG DÍAZ  
Ponente

  
JUANA CAROLINA LONDOÑO JARAMILLO  
Ponente

  
DAVID RICARDO RACERO MAYORCA  
Ponente

  
ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS  
Ponente

  
ÁLVARO MAURICIO LONDOÑO LUGO  
Ponente

Bogotá, D. C., mayo 19 de 2023

En Sesión Plenaria Ordinaria del 17 de mayo de 2023, fue aprobado en Segundo Debate, con modificaciones, el Texto Definitivo del Proyecto de ley número 296 de 2022 Cámara, 380 de 2022 Senado, *por medio de la cual se adoptan medidas para garantizar la defensa e integridad territorial en el ámbito espacial y se dictan otras disposiciones*. Esto con el fin, que el citado proyecto siga su curso legal y reglamentario, de conformidad con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior, según consta en Acta de Sesión Plenaria Ordinaria número 059 de mayo 17 de 2023, previo su anuncio en Sesión Plenaria Ordinaria del 10 de mayo de 2023, correspondiente al Acta número 058.



JAIME LUIS LA COUTURE PEÑALOZA  
Secretario General

## CARTAS DE COMENTARIOS

### CARTA DE COMENTARIOS SECRETARÍA DE LA MUJER PROYECTO DE LEY NÚMERO 384 DE 2023 CÁMARA

*por medio de la cual se modifica la Ley 731 de 2002 y se establecen otras acciones afirmativas para las mujeres rurales.*

Bogotá, D. C.,

\*1-2023-006711\*

Al contestar, citar el número:

Radicado: 1-2023-006711

Fecha: 24-05-2023

Director

DANILSON GUEVARA VILLABÓN

Dirección de Relaciones Políticas

Secretaría Distrital de Gobierno

Calle 11 N° 8-17

Correos electrónicos:

cdi.radicador3@gobiernobogota.gov.co

equipocongresodrp@gobiernobogota.gov.co

Ciudad

**Asunto:** Respuesta a solicitud de observaciones, Proyecto de ley número 384 de 2023, Cámara.

Radicados SDMujer: 2-2023-007984

Radicado SDG: 20231700257861

Respetado Director Guevara,

En atención al asunto de la referencia y una vez analizado el texto del Proyecto de ley número 384 de 2023 Cámara, *por medio de la cual se modifica la Ley 731 de 2002 y se establecen otras acciones afirmativas para las mujeres rurales* remitido por su Despacho para observaciones, esta Secretaría de conformidad con su misionalidad y funciones a cargo, según lo previsto en Acuerdo Distrital número 490 de 2012<sup>1</sup> y el Decreto Distrital número 428 de 2013<sup>2</sup>, emite los siguientes comentarios:

#### FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE COMENTARIOS PROYECTOS DE LEY Y/O ACTO LEGISLATIVO DIRECCION DE RELACIONES POLITICAS

**FECHA:**

SECTOR QUE CONCEPTEA: Secretaría Distrital de la Mujer

NÚMERO DEL PROYECTO: Proyecto de Ley

EN CÁMARA: LEY  ACTO LEGISLATIVO  AÑO: 2023

EN SENADO: LEY  ACTO LEGISLATIVO  AÑO:

ORIGEN DEL PROYECTO: Cámara de la República

FECHA DE RADICACIÓN: 29/03/2023

ESTADO DEL PROYECTO: Trámite en Comisión

<sup>1</sup> Acuerdo Distrital número 490 de 2012, *por el cual se crean el Sector Administrativo Mujeres y la Secretaría Distrital de la Mujer y se expiden otras disposiciones*, aprobado por el Concejo de Bogotá, D. C., el 28 de junio de 2012.

<sup>2</sup> Decreto Distrital número 428 de 2013, *por medio del cual se adopta la estructura interna de la Secretaría Distrital de la Mujer; y se dictan otras disposiciones*, expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá el 27 de septiembre de 2013.

### TÍTULO DEL PROYECTO

*por medio de la cual se modifica la Ley 731 de 2002 y se establecen otras acciones afirmativas para las mujeres rurales.*

### AUTOR (ES)

La-os autoras-es de la iniciativa son las-os Congresistas: *Ana Paola García Soto, Ruth Amelia Caycedo Rosero, Astrid Sánchez Montes de Oca, Héctor Mauricio Cuéllar Pinzón Lorena Ríos Cuéllar, Teresa Henríquez Rocero, Flora Perdomo Andrade, James Mosquera Torres, Julio Roberto Salazar, Delcy Isaza Buenaventura, Yezmi Barraza Arraut, Nicolás Albeiro Echeverry, Eduard Sarmiento Hidalgo, Según el Juan Loreto Gómez Soto.*

### OBJETO DEL PROYECTO DE ACUERDO

Según el texto de proyecto de la iniciativa tiene por objeto e modificar la Ley 731 de 2002 y establecer acciones afirmativas que involucren a las mujeres rurales, que les permitan mejorar sus ingresos y condiciones de vida, y ser reconocidas como un sujeto que aporta al desarrollo y economía del país, reduciendo la brecha de desigualdad entre hombres y mujeres en el campo colombiano y eliminando barreras de discriminación legal hacia la mujer.

### FUNDAMENTO LEGAL PARA PRESENTAR EL ANÁLISIS DEL SECTOR

#### ES COMPETENTE

Sí  No

La competencia del Congreso de la República para presentar y tramitar esta iniciativa se fundamenta en el artículo 150 de la Constitución Política de 1991 que señala:

“[...] *Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

1. *Interpretar, reformar y derogar las leyes [...]*”.

De igual forma, el artículo 6° de la Ley 5ª de 1992, establece los siguientes:

“[...] *Artículo 6°. Clases de funciones del Congreso. El Congreso de la República cumple:*

2. *Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación [...]*”.

Por tanto, existe competencia del Congreso de la República para tramitar la iniciativa.

Aunado a lo anterior, la Secretaría Distrital de la Mujer fue creada mediante el Acuerdo Distrital número 490 de 2012 y su estructura y funciones fueron establecidas por el Decreto Distrital número 428 de 2013.

De esa manera, la Entidad tiene por objeto *liderar, dirigir, coordinar, articular y ejecutar las etapas de diseño, formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas para el reconocimiento, garantía y restitución de los derechos y el fomento de las capacidades y oportunidades de las mujeres*. De ahí que el Sector Mujeres del Distrito Capital sea competente para analizar el presente proyecto de ley, pues como se verá en los apartados de análisis técnico y jurídico, la finalidad de esta iniciativa es desarrollar medidas para garantizar que las mujeres rurales tengan mejores condiciones de

vida, reduciendo barreras de discriminación legal contra las mujeres.

### ANÁLISIS JURÍDICO

La Secretaría Distrital de la Mujer como cabeza del Sector Administrativo Mujeres<sup>3</sup> y en el marco de su misión de velar por la protección, garantía y materialización real y efectiva de los derechos de las mujeres en el Distrito Capital, presenta a continuación algunas observaciones al Proyecto de Ley conforme a las disposiciones normativas relacionadas con la protección de derechos de las mujeres.

Así, dentro del marco jurídico de la iniciativa no se incorporan algunas disposiciones que integran el marco normativo internacional que reconoce y desarrolla los derechos de las mujeres rurales, por lo que se considera pertinente incluir algunas disposiciones de este nivel de la siguiente manera:

#### 1. Marco normativo internacional relacionado con la garantía de los derechos de las mujeres rurales

a) La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw) es un tratado internacional que tiene como objetivo promover la igualdad de género y eliminar la discriminación contra las mujeres en todas las esferas de la vida. En este sentido, la Cedaw reconoce la importancia de abordar las desigualdades y discriminaciones que enfrentan las mujeres rurales, quienes a menudo se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad debido a su ubicación geográfica y a su condición socioeconómica. A continuación, se presentan algunos de los artículos de la Cedaw que se refieren específicamente a la situación de las mujeres rurales:

- **Artículo 10:** Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer, a fin de asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación y en particular para asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:

a) Las mismas condiciones de orientación en materia de carreras y capacitación profesional, acceso a los estudios y obtención de diplomas en las instituciones de enseñanza de todas las categorías, tanto en zonas rurales como urbanas; esta igualdad deberá asegurarse en la enseñanza preescolar, general, técnica, profesional y técnica superior, así como en todos los tipos de capacitación profesional;

- **Artículo 14.** Los Estados Partes tendrán en cuenta los problemas especiales a que hace frente la mujer rural y el importante papel que desempeña en la supervivencia económica de su familia, incluido su trabajo en los sectores no monetarios de la economía, y tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar la aplicación de las disposiciones de la presente Convención a la mujer en las zonas rurales. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán especialmente los derechos a:

a) Participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo a todos los niveles;

b) Tener acceso a servicios adecuados de atención médica, inclusive información, asesoramiento y servicios en materia de planificación de la familia;

c) Beneficiarse directamente de los programas de seguridad social;

d) Obtener todos los tipos de educación y de formación, académica y no académica, incluidos los relacionados con la alfabetización funcional, así como, entre otros, los beneficios de todos los servicios comunitarios y de divulgación a fin de aumentar su capacidad técnica;

e) Organizar grupos de autoayuda y cooperativas a fin de obtener igualdad de acceso a las oportunidades económicas mediante el empleo por cuenta propia o por cuenta ajena;

f) Participar en todas las actividades comunitarias;

g) Obtener acceso a los créditos y préstamos agrícolas, a los servicios de comercialización y a las tecnologías apropiadas, y recibir un trato igual en los planes de reforma agraria y de reasentamiento;

h) Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones.

De esta manera, se reconoce que las mujeres rurales enfrentan desafíos específicos en el ejercicio de sus derechos y establece la obligación de los Estados Partes de tomar medidas para garantizar que las mujeres rurales tengan acceso a los mismos derechos y oportunidades que las mujeres urbanas.

En particular, tomando medidas para garantizar que las mujeres rurales tengan acceso a la educación en igualdad de condiciones que los hombres y las mujeres urbanas. De igual forma, los Estados Partes deben asegurarse que las mujeres rurales tengan acceso a servicios de atención de la salud adecuados y de calidad, así como el acceso a empleos remunerados en condiciones de trabajo justas y garantizar la participación política y a la toma de decisiones en igualdad de condiciones que los hombres y las mujeres urbanas.

Esto se encuentra en línea con el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, principalmente el objetivo 5 referido a la igualdad de género, señala dentro de sus metas “emprender reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos (...)” y “aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres incluyendo las que viven en la ruralidad.

b) Igualmente, la **Plataforma de Acción de Beijing** es un documento adoptado en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en 1995, que reconoce la importancia de las mujeres rurales en el desarrollo sostenible y la lucha contra la pobreza de la siguiente manera:

*Promover la independencia económica de la mujer, incluido su empleo, y erradicar la carga persistente y cada vez mayor de la pobreza que recae sobre las mujeres, combatiendo las causas estructurales de esta pobreza mediante cambios en las estructuras económicas, garantizando la igualdad de acceso a todas las mujeres, incluidas las de las zonas rurales, como agentes vitales del desarrollo, a los recursos productivos, oportunidades y servicios públicos; (Párrafo 20 y 26).*

*La pobreza ha aumentado en términos absolutos y relativos y el número de mujeres pobres ha aumentado en la mayoría de las regiones. Muchas mujeres de las zonas urbanas viven en la pobreza, pero merece especial*

<sup>3</sup> Acuerdo Distrital número 490 de 2012, por el cual se crean el Sector Administrativo Mujeres y la Secretaría Distrital de la Mujer y se expiden otras disposiciones, aprobado por el Concejo de Bogotá, D. C., el 28 de junio de 2012.

atención la difícil situación de las mujeres que viven en las zonas rurales y remotas, debido al estancamiento del desarrollo en dichas zonas. En los países en desarrollo, aun en aquellos en que los indicadores nacionales han mostrado una cierta mejoría, la mayor parte de las mujeres de las zonas rurales siguen viviendo en condiciones de subdesarrollo económico y marginación social. (Párrafo 20 y 26).

De la misma manera la Plataforma de Acción de Beijing reconoce que las mujeres indígenas y mujeres que habitan las zonas rurales enfrentan múltiples formas de discriminación y exclusión enfrentando retos significativos en términos de acceso limitado a recursos, servicios básicos y oportunidades económicas, así como la violencia de género. Así, esta plataforma insta a los gobiernos y a la sociedad en general a tomar medidas para mejorar la situación de las mujeres rurales, incluyendo el fortalecimiento de su participación en la toma de decisiones, la promoción de sus derechos y la eliminación de barreras a su acceso a la educación, la atención médica y otros servicios esenciales;

c) Aunado a lo anterior la **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de otras Personas que Trabajan las Zonas Rurales**, dentro de su artículo 4° establece lo siguiente:

*Los Estados adoptarán todas las medidas apropiadas para erradicar todas las formas de discriminación de las campesinas y otras mujeres que trabajan en las zonas rurales y para promover su empoderamiento de manera que puedan disfrutar plenamente, en pie de igualdad con los hombres, de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales y obrar por el desarrollo económico, social, político y cultural del ámbito rural, participar en él y aprovecharlo con total libertad.*

*Los Estados velarán por que las campesinas y otras mujeres que trabajan en las zonas rurales disfruten sin discriminación de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales establecidos en la presente Declaración y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos, en particular los derechos a:*

a. *Participar, en condiciones de igualdad de manera efectiva, en la formulación y ejecución de los planes de desarrollo a todos los niveles;*

b. *Acceder en condiciones de igualdad al más alto nivel posible de salud física y mental, y en particular a centros de atención sanitaria, informaciones, consejos y servicios de planificación familiar adecuados;*

c. *Acogerse directamente a los programas de seguridad social;*

d. *Acceder a todos los tipos de formación y educación, formal o informal, incluidos los cursos de alfabetización funcional, así como a todos los servicios comunitarios y de divulgación, a fin de aumentar sus competencias técnicas;*

e. *Organizar grupos de autoayuda, asociaciones y cooperativas a fin de acceder en condiciones de igualdad a las oportunidades económicas mediante el empleo por cuenta propia o por cuenta ajena;*

f. *Participar en todas las actividades comunitarias;*

g. *Acceder en condiciones de igualdad a los servicios financieros, los créditos y préstamos agrícolas, los servicios de comercialización y las tecnologías apropiadas;*

h. *Acceder en condiciones de igualdad a la tierra y los recursos naturales, y poder utilizarlos y gestionarlos en pie de igualdad, y obtener un trato igual o prioritario en las reformas agrarias y los planes de reasentamiento;*

i. *Tener un empleo decente, gozar de igualdad de remuneración y acogerse a las prestaciones sociales, y acceder a actividades generadoras de ingresos;*

j. *Estar protegidas de todas las formas de violencia.*

De esta manera, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de otras Personas que Trabajan las Zonas Rurales, reconoce que las mujeres que trabajan en zonas rurales se les debe garantizar la igualdad de oportunidades, incluyendo la salud, atención médica, alimentación adecuada, un trabajo decente con una remuneración justa y especialmente a ser protegidas contra toda forma de discriminación basada en su género.

d. **La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer -Convención Belén Do Pará**, aprobada en el sistema normativo colombiano mediante la Ley 248 de 1995, define la violencia contra la mujer en el artículo 1°, consagrando que:

*“(…) debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”.*

La Convención Belem do Pará concibe la eliminación de la violencia contra la mujer como una condición indispensable para su desarrollo individual y social y su plena e igualitaria participación en todas las esferas de la vida.

De igual forma, el artículo 5° de la Convención señala: *“Toda mujer podrá ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y contará con la total protección de esos derechos consagrados en los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Los Estados Partes reconocen que la violencia contra la mujer impide y anula el ejercicio de esos derechos.*

e. La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, establece algunos artículos relevantes para la promoción y protección de los derechos de las mujeres incluyendo las mujeres rurales de la siguiente manera:

- **Artículo 2°.** *“Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía”.*

- **Artículo 23:** *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.(…)*

## 2. Disposiciones nacionales que desarrollan la garantía de los derechos de las mujeres incluyendo la mujer rural

La normativa internacional está en línea con el bloque de constitucionalidad reforzando las obligaciones estatales en torno a las medidas que deben adoptarse por parte del Estado colombiano con el fin de garantizar el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres.

De igual forma, el proyecto de ley desarrolla disposiciones constitucionales como por ejemplo el artículo 2° de la Constitución Política que establece como fines del Estado, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, así como facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida política y administrativa y cultural de la Nación.

De la misma manera, la iniciativa incluye el artículo 13 constitucional el cual define el derecho a la igualdad formal y material de la siguiente manera:

*“Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados (...)”*

Igualmente, dentro del marco normativo de la iniciativa se incluye el artículo 43 de la Constitución Política de 1991, por medio del cual se promueve la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres, reconocimiento que resulta sustancial y que refuerza la necesidad de la erradicación de estereotipos de género, que históricamente perpetúan la violencia contra las mujeres.

Por ello, ha sido necesario desarrollar acciones orientadas a garantizar la igualdad de oportunidades y resultados, mediante la eliminación de las barreras que dan lugar a situaciones de discriminación. Entre estas acciones, se encuentran las medidas especiales, conocidas también como acciones afirmativas, las cuales buscan, a grandes rasgos, compensar y corregir prácticas históricas de discriminación mediante un trato diferenciado.

De esa manera, teniendo en cuenta que uno de los fines del Proyecto de ley número 384 de 2023 es establecer acciones afirmativas que involucren a las mujeres rurales, estas encuentra fundamento en el análisis presentado por la Corte Constitucional y que guarda relación con este tipo de mecanismos dirigidos a garantizar la igualdad material de las mujeres, siendo la obligación del Estado colombiano de erradicar la desigualdad entre hombres y mujeres en el campo colombiano y eliminando barreras de discriminación legal hacia la mujer rural.

En ese sentido, la Corte Constitucional en Sentencia de C-964 de 21 de octubre de 2003, con ponencia del Magistrado Álvaro Tafur Galvis, señaló que las acciones afirmativas son *políticas o medidas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan, bien de lograr que los miembros de un grupo subrepresentado, usualmente un grupo que ha sido discriminado, tengan una mayor representación*<sup>4</sup>.

En esa misma ocasión, la Corte estableció que: *“(…) También lo son, aquellas medidas que ordinariamente se*

*denominan de discriminación inversa o positiva, y que se diferencian de las otras citadas por dos razones: 1) porque toman en consideración aspectos como el sexo o la raza y 2) porque la discriminación inversa se produce en una situación de especial escasez de bienes deseados, como suele ocurrir en puestos de trabajo o cupos universitarios, lo que lleva a concluir que el beneficio que se concede a ciertas personas, tiene como forzosa contrapartida un perjuicio para otras.*

*En relación con dichas medidas de discriminación inversa y en particular en relación con aquellas que tienen como fundamento el sexo o género la Corporación ha explicado que ellas están expresamente autorizadas por la Constitución, no para marginar a ciertas personas o grupos ni para perpetuar desigualdades, sino para aminorar el efecto nocivo de las prácticas sociales que han ubicado a esas mismas personas o grupos en posiciones desfavorables. (...)”.* (Negrilla fuera del texto).

Igualmente, en Sentencia T-894 de 2014, Magistrado Ponente Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, al respecto manifestó: *“La jurisprudencia constitucional consideró apropiado distinguir dos tipos de acciones afirmativas adoptadas por el Estado. En primer lugar, las que encuentran fundamento en los incisos finales del artículo 13 Superior, en el cual se señala (i) el deber adoptar las medidas necesarias en favor de los grupos discriminados o marginados para que la igualdad sea real y efectiva; y (ii) la protección de aquellos sujetos que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta. En esta oportunidad el Constituyente no indicó de manera específica quiénes serían los destinatarios de estas medidas favorables, sino que señaló criterios materiales para justificarlas, como la marginación o la condición de debilidad manifiesta. En segundo lugar, se encuentran las medidas favorables soportadas en varias normas constitucionales que protegen de manera concreta a ciertos sujetos, como el caso de las personas de la tercera edad, los discapacitados, los adolescentes y las mujeres.*

*En conclusión, lo que la doctrina ha denominado ‘acciones afirmativas’ es un producto del Estado Social de Derecho y de la transición de la igualdad formal a la igualdad material, componente esencial de aquel y que está expresamente plasmada en la mayoría de textos del constitucionalismo moderno como sucede en el caso colombiano. De hecho, las acciones afirmativas son permitidas de manera expresa en la Constitución Política para que el legislador pueda adoptar medidas en beneficio de ciertos grupos, sin que las mismas deban extenderse a otras personas, sin dar lugar a una violación del artículo 13 Superior. Tales medidas se concretan en la facultad del legislador para emplear criterios de discriminación, aunque algunas categorías como la raza y el sexo son, en principio, sospechosas. Lo anterior, con el propósito de mermar el efecto negativo de las prácticas sociales que han colocado a esos grupos en posiciones desfavorables”.*

Ahora bien, el Proyecto de ley número 384 de 2023 pretende establecer *“acciones afirmativas que involucren a la mujer rural”* a partir de la modificación de la Ley 731 de 2002, sin embargo algunas de las modificaciones que propone la iniciativa elimina medidas de gran relevancia que se implementan en la Ley 731 de 2002, como la participación de las mujeres rurales en órganos de decisión, como el Consejo Municipal de Desarrollo Rural, los Consejos Territoriales de Planeación, Juntas

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-371/00. M. P. Carlos Gaviria Díaz.

Departamentales, Distritales y Municipales de Educación y concejos comunitarios<sup>5</sup>.

Igualmente, se destaca que el objeto de la propuesta replica el criterio de priorización de las mujeres rurales de bajos recursos en la oferta de servicios de la ley original, por ende, las modificaciones propuestas no amplían los criterios de priorización que establece la normativa actual.

La Ley 731 de 2002 es un hito legislativo que aborda una problemática relacionada con las escasas oportunidades para la mujer rural y avanzar en la igualdad entre hombres y mujeres de este sector, que si bien podría estar sujeta a modificaciones para acelerar y mejorar su implementación. Así, en los eventos en que se propongan modificaciones debe presentarse de manera clara y argumentada las razones técnicas para su modificación, máxime cuando la propuesta se fundamenta, sobre artículos que podrían eventualmente restar la capacidad y alcance de las medidas que se encuentran en implementación, lo que a la postre generaría barreras

<sup>5</sup> **Artículo 19. Participación equitativa de la mujer rural en diferentes órganos de decisión, planeación y seguimiento a nivel territorial.** Las mujeres rurales tendrán una participación equitativa en el Consejo Municipal de Desarrollo Rural y en los Consejos Territoriales de Planeación. También se asegurará su participación equitativa en las mesas de trabajo y conciliación; en las instancias creadas para la formulación y seguimiento de los planes de ordenamiento territorial, teniendo en cuenta para ello lo previsto en los artículos 4° y 22 de la Ley 388 de 1999 <sic>; así como en otras instancias de participación ciudadana creadas para coordinar y racionalizar tanto las acciones como el uso de los recursos destinados al desarrollo rural y a la escogencia de los proyectos que sean objeto de cofinanciación. Las representantes de las mujeres rurales serán escogidas en forma democrática por sus propias organizaciones en las condiciones que señale la ley. **Parágrafo.** Los órganos de planeación y decisión a nivel local deberán considerar temas específicos relacionados con la mujer rural.

**Artículo 20. Participación de las mujeres rurales en las entidades y órganos de decisión que favorecen el sector rural.** En todas las entidades y órganos de decisión del orden nacional, departamental y municipal, que realicen políticas, planes, programas o proyectos o creen medidas encaminadas a favorecer el sector rural, deberán estar representadas de manera equitativa las mujeres rurales, las cuales serán escogidas en forma democrática por sus propias organizaciones en las condiciones que señale la respectiva ley.

**Artículo 21. Participación de las mujeres rurales en las juntas departamentales, distritales y municipales de educación.** En las Juntas Departamentales, Distritales y Municipales de Educación habrá una representante de las mujeres rurales escogida en forma democrática por sus propias organizaciones, quien participará de acuerdo a los lineamientos fijados por la ley.

**Artículo 22. Participación de las mujeres afrocolombianas rurales en los órganos de decisión de los consejos comunitarios.** En las asambleas generales y en las juntas del consejo comunitario que integran los consejos comunitarios de las comunidades afrocolombianas, así como en las Comisiones Consultivas Departamentales, Regionales y de Alto Nivel, deberá haber una participación no menor del 30% de mujeres afrocolombianas rurales.

**Artículo 23. Creación de la comisión consultiva de las mujeres indígenas rurales.** Créase una Comisión Consultiva de las mujeres indígenas rurales de diferentes etnias, conformada en forma democrática por ellas, para la identificación, formulación, evaluación y seguimiento de planes, programas y proyectos relacionados con el desarrollo económico, social, cultural, político y ambiental de los pueblos indígenas de Colombia.

para su ejecución, esto en atención a que el proyecto de ley no indica la manera en la cual se garantizará a futuro que los procesos que se encuentran en marcha, no se vean afectados, por eventuales suspensiones y/o interrupciones.

Se sugiere que dentro de la iniciativa se fortalezca la justificación técnica de las reformas y propuestas y como se articula con los procesos que vienen desarrollándose en el marco de la Ley 731 de 2002.

De la misma manera se considera oportuno incluir, la **Ley 1257 de 2008**, que dicta normas para sensibilizar, prevenir y sancionar las formas de violencia y discriminación contra las mujeres. Frente a las medidas de sensibilización y prevención, el artículo 8° establece que *“Todas las autoridades encargadas de formular e implementar políticas públicas deberán reconocer las diferencias y desigualdades sociales, biológicas en las relaciones entre las personas según el sexo, la edad, la etnia y el rol que desempeñan en la familia y en el grupo social”*.

Así mismo, el artículo 15 de la precitada ley establece, en virtud del principio de corresponsabilidad, que la sociedad tiene la responsabilidad de tomar parte activa en el logro de la eliminación de la violencia y discriminación contra las mujeres. Para ello, la sociedad debe colaborar en la ejecución de las políticas que promuevan los derechos de las mujeres y la eliminación de la violencia y la discriminación en su contra.

En ese contexto, esta Secretaría considera que la Ley 1257 de 2008 establece criterios de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, incluyendo a la mujer rural promoviendo su participación activa dentro de la sociedad.

Aunado a lo anterior, esta Secretaría considera pertinente incluir dentro del marco normativo de la iniciativa, la **Ley 1448 de 2011**, conocida como la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, la cual tiene como uno de sus objetivos reparar integralmente a las víctimas del conflicto armado en Colombia, reconociendo y protegiendo de manera prioritaria los derechos de las mujeres rurales víctimas de desplazamiento forzado y violencia sexual, promoviendo su participación en los procesos de restitución de tierras y reparación de la siguiente manera:

- **Artículo 114: Atención preferencial para las mujeres en los trámites administrativos y judiciales del proceso de restitución.** Las mujeres víctimas de despojo o abandono forzado, gozarán de especial protección del Estado en los trámites administrativos y judiciales relacionados en esta ley. Para ello la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas dispondrá de un programa especial para garantizar el acceso de las mujeres a los procedimientos contemplados para la restitución, mediante ventanillas de atención preferencial, personal capacitado en temas de género, medidas para favorecer el acceso de las organizaciones o redes de mujeres a procesos de reparación, así como de áreas de atención a los niños, niñas y adolescentes y discapacitados que conformen su grupo familiar, entre otras medidas que se consideren pertinentes. La tramitación de las solicitudes de mujeres despojadas cabezas de familia ante la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas se atenderá con prelación sobre las demás solicitudes.

- **Artículo 117: Prioridad en los beneficios consagrados en la Ley 731 de 2002.** Las mujeres a quienes se les restituya o formalice predios en los términos de la presente ley tendrán prioridad en la aplicación de los

beneficios a que se refiere la Ley 731 de 2002, en materia de crédito, adjudicación de tierras, garantías, seguridad social, educación, capacitación y recreación, subsidio familiar, planes y programas de reforestación, y jornadas de cedulación.

De la misma manera, a continuación, se citan las disposiciones distritales que a pesar de no ser vinculantes para el trámite del Proyecto de ley número 384 de 2023, se recomienda tener en cuenta como buenas prácticas normativas, criterios conceptuales y normativos distritales que desarrollan en Bogotá los derechos de las mujeres:

–La Política Pública de Mujeres y Equidad de Género (PPMyEG) adoptada mediante Documento CONPES D. C. número 14 de 2020–, la cual señala en su objetivo general: “(...) Reconocer, garantizar y restablecer los derechos de las mujeres en sus diferencias y diversidad que habitan en el Distrito Capital, de manera que se modifiquen de forma progresiva y sostenible, las condiciones injustas y evitables de la discriminación, la desigualdad y la subordinación de género en los ámbitos público y privado. (...)”, así como en virtud de los ocho (8) derechos priorizados para las mujeres ibidem, destacando el derecho al trabajo en condiciones de igualdad y dignidad y el derecho al hábitat y la vivienda digna de las mujeres.

- De la misma manera, a través del Acuerdo número 893 de 2023, “por el cual se institucionaliza el Sistema Distrital de Cuidados de Bogotá, D. C., y se dictan otras disposiciones” se han incorporado políticas, programas, proyectos, servicios, regulaciones y acciones técnicas e institucionales existentes y/o nuevas, con el objeto de dar alcance a las demandas de cuidado de los hogares de Bogotá y sus zonas rurales de manera corresponsable entre el Estado, el Distrito Capital, el sector privado, la sociedad civil, las comunidades, las organizaciones comunitarias y entre mujeres, hombres y personas no binarias en sus diferencias y diversidad, para contribuir a la satisfacción de las necesidades de la población objetivo, garantizar los derechos de las personas cuidadoras desde el reconocimiento, la redistribución y reducción del trabajo de cuidado no remunerado, y transformar progresivamente la división sexual del trabajo.

El Acuerdo número 893 de 2023 cuenta con un Enfoque territorial, reconociendo de las necesidades de atención de los pueblos, comunidades, grupos sociales y personas según las características y las relaciones socioculturales que han establecido con el territorio que habitan, así como de la capacidad de respuesta institucional con el fin de superar la segregación socioespacial priorizando a la población más vulnerable en condición de pobreza y pobreza extrema. Esto implica potenciar los nodos de equipamientos institucionales y acercar los servicios a los territorios urbanos y rurales, e incluso, a los hogares que no tienen la posibilidad de trasladarse por diferentes razones, considerando la demanda de servicios de cuidado en el Distrito Capital.

#### ANÁLISIS TÉCNICO

La Secretaría Distrital de la Mujer presenta las siguientes observaciones con el objeto de fortalecer el Proyecto de ley número 384 de 2023, por medio de la cual se modifica la Ley 731 de 2002 y se establecen otras acciones afirmativas para las mujeres rurales.

Como se indicó en el concepto jurídico, si bien las disposiciones distritales no son vinculantes se toman como referente para promover las buenas prácticas.

–La Política Pública de Mujeres y Equidad de Género (PPMyEG) adoptada mediante Documento CONPES D.

C. número 14 de 2020–, señala en su objetivo general: “(...) Reconocer, garantizar y restablecer los derechos de las mujeres en sus diferencias y diversidad que habitan en el Distrito Capital, de manera que se modifiquen de forma progresiva y sostenible, las condiciones injustas y evitables de la discriminación, la desigualdad y la subordinación de género en los ámbitos público y privado. (...)”, así como en virtud de los ocho (8) derechos priorizados para las mujeres ibidem, destacando el Derecho al trabajo en condiciones de igualdad y dignidad y el Derecho al hábitat y la vivienda digna de las mujeres. de conformidad a los criterios técnicos que se exponen a continuación:

Como aspecto central, se observa que el objeto del proyecto de ley pretende establecer “acciones afirmativas que involucren a la mujer rural” a partir de la modificación de la Ley 731 de 2002, no obstante, en la propuesta que se realiza al articulado no se establece de forma concreta el objeto de la iniciativa. Puesto que, en vez de añadir disposiciones que fortalezcan el desarrollo de los derechos de la mujer rural, eliminan medidas de gran importancia como la participación de las mujeres rurales en órganos de decisión, como el Consejo Municipal de Desarrollo Rural, los Consejos Territoriales de Planeación, Juntas Departamentales, Distritales y Municipales de Educación y concejos comunitarios. De la misma manera, la Ley 731 de 2002, asegura la participación equitativa de mujeres rurales en las mesas de trabajo y conciliación; en las instancias creadas para la formulación y seguimiento de los planes de ordenamiento territorial.

Así, el objeto del Proyecto de ley número 384 de 2023, abarca el mismo criterio de priorización de las mujeres rurales de bajos recursos en la oferta de servicios de la ley original, lo cual estima esta Secretaría que las modificaciones propuestas además de no ser novedosas no contribuyen a ampliar los derechos de las mujeres rurales.

Adicionalmente, se entiende que la modificación a una Ley parte de reconocer que los problemas identificados en el momento de su sanción probablemente han cambiado en el tiempo, pero esto debe responder a evaluaciones objetivas que indiquen cuáles aspectos deben reformularse y cuáles mantenerse o mejorarse y por qué.

Así, para que la modificación de una ley que actualmente garantiza unos derechos a las mujeres rurales desde la perspectiva del derecho al trabajo en condiciones de igualdad debe enmarcar cambios significativos en la propuesta, sin que se genere alerta de que su nueva redacción excluya aspectos relevantes como el acceso a la propiedad rural, seguridad alimentaria, asociatividad, entre otros, así como la eliminación de disposiciones frente al fortalecimiento de las organizaciones de mujeres.

De esta manera dentro del texto de la iniciativa se debe incluir la justificación técnica de las reformas y propuestas y la forma como se articula con los procesos que vienen desarrollándose en el marco de la Ley 731 de 2002.

Quedado que en su mayoría las modificaciones propuestas se concentran en aspectos existentes como cupos y líneas de crédito, capacitaciones, se recomienda revisar e incluir algunas que fortalezcan aspectos novedosos como la asociatividad de los proyectos productivos de las mujeres y las iniciativas comunitarias. Por otro lado, se sugiere revisar si las disposiciones que contempla el proyecto de ley sobre fomento de la vinculación laboral y reconocimiento del trabajo rural de cuidado no se encuentran incluidas en el actual Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 que ya fue conciliado en el Congreso de la República.

Asimismo, se destaca la intención de actualizar algunas acciones relacionadas con acceso al crédito y la educación financiera, así como la inclusión de las labores de cuidado que ejercen las mujeres rurales, no obstante, se reitera que la modificación para la inclusión de acciones afirmativas al respecto no puede eliminar disposiciones que se consideran importantes para la garantía de derechos de las mujeres y sus instancias de participación.

Lo anterior teniendo en cuenta que las mujeres rurales y campesinas tienen un rol central en la movilización comunitaria, en temas como la preservación de las tierras, la defensa de los recursos naturales el cambio climático y la agricultura, como se destaca en la siguiente referencia:

*“La Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria se construye en el posacuerdo de paz como una categoría política emergente para mejorar las condiciones de bienestar y superar la marginalidad histórica en que ha vivido el campesinado, pero al mismo tiempo como la oportunidad para atender preocupaciones estructurales de la sociedad colombiana como la búsqueda de la paz, la soberanía alimentaria, la nutrición adecuada, la protección ambiental, la lucha contra la pobreza, la adaptación al cambio climático y superación de la inequidad social”. (Acevedo Osorio, Álvaro; Sergio Schneider (2019) Agricultura Campesina, Familia y Comunitaria, una perspectiva renovada del campesinado para la construcción de paz en Colombia. Revista Luna Azul, ISSN 1909-2474, N° 50, 2020, págs. 132-15, Universidad de Caldas).*

Así, desde la perspectiva del derecho al hábitat y vivienda digna para las mujeres, si el proyecto de ley quiere modificar algunas disposiciones, debería contemplar que se adicionen artículos a la Ley 731 de 2002 bajo las siguientes consideraciones:

- Incluir la agricultura familiar y comunitaria.
- Impulsar la creación de datos e información pública sobre mujeres rurales.
- Establecer cuáles serán las rutas de atención para que las mujeres tengan un tratamiento diferencial y preferencial a lo largo de los procedimientos para cupos y líneas de crédito con tasa preferencial para las mujeres rurales de bajos ingresos.

Establecer los mecanismos de participación de las mujeres e implementar espacios de información y formación para que ellas se reconozcan como sujetas de derechos.

No obstante, desde la Secretaría Distrital de la Mujer, se reconoce la inclusión del artículo 10, en la medida que hay un reconocimiento de las actividades deportivas como parte del desarrollo integral de las mujeres. Nuestro aprendizaje en el marco del Sistema Distrital de Cuidado indica que en la medida que las mujeres son quienes realizan trabajo de cuidado estas actividades requieren servicios no solo para ellas, como en el caso de la propuesta, sino que se garantice la prestación de servicios para las personas a quienes ellas realizan trabajo de cuidado, sean estas personas: niñas y niños menores de 13 años, personas adultas mayores o personas con discapacidad o con enfermedades huérfanas. Lo anterior, debido a las restricciones de tiempo que las mujeres viven en sus dobles o triples jornadas de trabajo.

Frente al artículo 12. Economía del Cuidado y mujeres rurales. El proyecto de ley cita la Ley 1413 de 2010, que regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas públicas.

El mencionado artículo ordena al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Trabajo, la Agencia de Desarrollo Rural y Servicio Nacional de Aprendizaje, o quien haga sus veces, a diseñar planes, programas y proyectos que a través de sus procesos garanticen la atención, acompañamiento integral y asistencia técnica para las mujeres que realizan el trabajo rural de cuidado, que les ha sido asignado tradicionalmente; con el fin de contribuir en el logro de mayores niveles de independencia, bienestar, integración social y en la obtención de toda clase de beneficios del Estado. Al igual que “trabajar en una política de concientización de la necesidad de redistribuir y equiparar las cargas en el hogar, como una apuesta en favor de las mujeres rurales que desarrollan estas actividades indispensables para el desarrollo humano, quienes, de esta manera, podrán contar con oportunidades para adquirir y mejorar sus capacidades y poder continuar con el desarrollo de su vida”.

El artículo 12 genera un marco para el reconocimiento del trabajo del cuidado, sin embargo, podrían acogerse, para un mayor alcance, las recomendaciones de política pública que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha generado; llamadas de forma resumida las cinco R para el trabajo de cuidados decente, orientadas a lograr el escenario de la vía óptima hacia el trabajo de cuidados que contemple la igualdad de género, que incluyen en sus recomendaciones de política:

1. Reconocer, reducir y redistribuir el trabajo de cuidados no remunerado.
2. Recompensar: más trabajo y trabajo decente para los trabajadores y trabajadoras del cuidado.
3. Representación, diálogo social y negociación colectiva de los trabajadores y trabajadoras del cuidado.

En su artículo 12, el proyecto de ley vincula al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Ministerio de Trabajo, a la Agencia de Desarrollo Rural y al Servicio Nacional de Aprendizaje, o quien haga sus veces, así como a los departamentos y municipios, a la Federación Nacional de Departamentos y la Federación Colombiana de Municipios y en su artículo 13 al Ministerio de Trabajo, sin embargo no se enfoca en la descarga del trabajo de cuidado para poder generar tiempo adicional a las mujeres y que ellas puedan hacer uso de los beneficios que se espera alcanzar con el proyecto de ley.

Igualmente, al revisar la bibliografía de la exposición de motivos, se sugiere revisar y/o incluir el texto “El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2019” disponible en [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_737394.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_737394.pdf) y su versión en resumen ejecutivo que es posible consultar en [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_633168.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_633168.pdf), lo anterior en la medida que estos documentos brindan orientaciones de política pública que pueden fortalecer el proyecto de ley en mención.

Ahora bien, frente a la justificación del proyecto de ley se considera lo siguiente:

### 3.1 Contexto de las mujeres rurales

Frente a este apartado, se sugiere incluir información que permita reconocer las particularidades de las mujeres en su diferencia y diversidad. No es lo mismo una mujer del altiplano cundiboyacense a una mujer del área rural de Bogotá o de las mujeres rurales del norte de Colombia. Las dinámicas propias de cada territorio cambian, así mismo las particularidades socioculturales de las mujeres. El contexto da cuenta de la generalidad,

sin embargo, es pertinente se tenga en cuenta el enfoque territorial y diferencial.

### 3.2 *Economía del Cuidado en el Contexto Rural*

Frente al presente apartado se sugiere complementar con un análisis técnico o situacional respecto a los datos estadísticos que se plantean, con el fin de establecer relación directa con lo que el proyecto pretende frente al cuidado en el contexto rural.

Existen buenas prácticas en el marco del Sistema del Cuidado de Bogotá, por lo cual sería pertinente que se pudieran visibilizar y planearse acciones afirmativas que se puedan materializar en el territorio colombiano.

### 3.3 *Economía Campesina y Agricultura Familiar*

Frente al presente apartado se recomienda usar a lo largo del apartado un lenguaje incluyente. Así mismo, se sugiere se tenga en cuenta las formas de producción, organización y comercialización con el fin de promover la permanencia en los territorios, generando acciones que faciliten la sostenibilidad de la identidad campesina.

### 3.5 *Instituciones y políticas para la mujer rural*

Frente al presente apartado se sugiere resaltar que las mujeres rurales juegan un papel muy importante en la sociedad, teniendo en cuenta que muchas mujeres tienen sus propios emprendimientos, así como son productoras en la ruralidad y no solo se dedican al cuidado del hogar. Esto, teniendo en cuenta lo mencionado en el último párrafo del apartado en el que se indica: “(...) *pero hay que resaltar la urgencia de actualizar las necesidades que van acorde con el mundo globalizado y cómo las mujeres rurales pueden entrar a jugar un papel importante en la sociedad, no solo en función de su hogar sino también, del emprendimiento femenino en Colombia*”.

Se recomienda revisar otras referencias bibliográficas que den cuenta de la importancia que tiene actualmente la mujer rural o experiencias significativas existentes en el territorio colombiano. La visibilización, el reconocimiento y la potencialización de lo existente es importante y se enmarca en el objeto del proyecto.

### 3.6 *Importancia del presente proyecto de ley*

Se debe tener en cuenta en la descripción los enfoques territorial, diferencial y de género, lo anterior teniendo en cuenta que no se están visibilizando las particularidades que tiene cada territorio y las mujeres en su diferencia y diversidad. Está contemplado de manera muy general.

## COMENTARIOS Y/O MODIFICACIONES AL ARTICULADO

Se recomienda que el proyecto de ley adicione artículos a la actual Ley 731 de 2002 en el marco de la garantía de los derechos de las mujeres rurales, pero que no elimine el Capítulo V relacionado con la participación de las mujeres rurales en órganos de decisión, como el Consejo Municipal de Desarrollo Rural, los Consejos Territoriales de Planeación, Juntas Departamentales, Distritales y Municipales de Educación y concejos comunitarios repercute en la toma de decisiones en materia económica. Lo anterior, en atención a que toda modificación debe procurar por mejorar aspectos que no se han implementado de forma adecuada y/o adicionar nuevas disposiciones que contribuyan de forma efectiva a la garantía de derechos. Además, se debe establecer como la iniciativa asegura la continuidad de los procesos y acciones que se vienen desarrollando con la Ley 731 de 2002. A continuación, se presentan algunas consideraciones frente al articulado:

En el artículo 8°, se considera que actualiza los servicios de educación incluyendo el término “*Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano*” e incorporando las modalidades de educación virtual y a distancia, sin

embargo, al incluir otras obligaciones al gobierno **“tendrá el Gobierno nacional que acompañar esta política de otros programas que propicien la entrega de equipos y conexión a Internet para que sea realmente efectiva.”** se sugiere revisar si esto excede o no el objeto del proyecto de ley; ya que si bien en el artículo 7° se crea una **Línea de Crédito para Tecnología y Equipos**, esto puede generar que en aras de acceder a capacitación por medios virtuales las beneficiarias deban disminuir la renta disponible encaminada a la inversión en sus emprendimientos, para acceder a servicios de capacitación, haciendo más oneroso el acceso a estos servicios de capacitación con la obligatoria compra de equipos de cómputo sobre los que deberán pagar tasas de interés sobre estos recursos.

En la medida que el proyecto busca cambiar el texto del artículo 8° del texto actual que establece:

**“Artículo 8°. Creación de cupos y líneas de crédito con tasa preferencial para las mujeres rurales de bajos ingresos.** Teniendo en cuenta las necesidades y demandas de crédito de la mujer rural, Finagro asignará como mínimo el 3% anual de las captaciones que realice a través de los Títulos de Desarrollo Agropecuario (TDA), clase A, con destino a constituir cupos y líneas de créditos con tasa preferencial, para financiar las actividades rurales incluidas en el artículo 3° de esta ley desarrolladas por las mujeres rurales, en los términos que establezca la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.

**Parágrafo.** En el evento de que las solicitudes de redescuento de créditos para la Mujer Rural no alcancen el valor equivalente al porcentaje establecido como cupo mínimo en este artículo, Finagro podrá utilizar los recursos provenientes de los TDA disponibles para atender otras líneas de crédito, siempre y cuando cuente con procedimientos para la realización de operaciones de Tesorería que garanticen que frente a nuevos créditos de Mujer Rural, se contarán con los recursos necesarios para su atención”.

Por el siguiente texto:

**“Artículo 8°. Creación de cupos y líneas de crédito con tasa preferencial para las mujeres rurales de bajos ingresos.** Teniendo en cuenta las necesidades y demandas de crédito de la mujer rural, Finagro asignará como mínimo el 3% anual de las captaciones que realice a través de los Títulos de Desarrollo Agropecuario (TDA), clase A, con destino a constituir cupos y líneas de créditos con tasa preferencial, para financiar las actividades rurales incluidas en el artículo 3° de esta ley desarrolladas por las mujeres rurales, en los términos que establezca la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario. **En todo caso, tendrán acceso prioritario a dichos créditos las mujeres rurales que desarrollen actividades de agricultura familiar.**

**Parágrafo.** En el evento de que las solicitudes de redescuento de créditos para la Mujer Rural no alcancen el valor equivalente al porcentaje establecido como cupo mínimo en este artículo, Finagro podrá utilizar los recursos provenientes de los TDA disponibles para atender otras líneas de crédito, siempre y cuando cuente con procedimientos para la realización de operaciones de Tesorería que garanticen que, frente a nuevos créditos de Mujer Rural, se contarán con los recursos necesarios para su atención”.

El texto propuesto se enfoca en garantizar el acceso a recursos para brindar créditos a iniciativas desarrolladas por mujeres rurales, se considera adecuado.

**Artículo 10.** El texto menciona hacer el cambio del párrafo 1° del artículo 10 de la Ley 731 de 2002, pasando de:

**Parágrafo 1°.** Teniendo en cuenta el origen de los recursos que se destinen para el funcionamiento del Fommur, estos además deberán ser asignados para la divulgación y capacitación sobre el acceso al crédito, la promoción y la formación de planes, programas y proyectos en favor de las mujeres rurales, así como, para la asistencia técnica, comercial y gerencial de los mismos. Igualmente, el Fommur podrá financiar u otorgar incentivos, garantías, apoyos y compensaciones que requieran las mujeres rurales.

A:

**Parágrafo 1°.** Teniendo en cuenta el origen de los recursos que se destinen para el funcionamiento del Fommur, estos además deberán ser asignados para la divulgación y capacitación sobre el acceso al crédito, la promoción y la formación de planes, programas y proyectos en favor de las mujeres rurales, así como, para la asistencia técnica, comercial y gerencial de los mismos. **En todo caso, se deberá capacitar en educación económica y financiera rural, a las mujeres que resulten beneficiarias de los planes, programas o proyectos apoyados por el Fommur, con el fin de promover el ahorro.**

*Igualmente,* el Fommur podrá financiar u otorgar incentivos, garantías, apoyos y compensaciones que requieran las mujeres rurales.

(...)

En la medida que el texto propuesto procura una mejora para las condiciones de acceso a las iniciativas de mujeres rurales se considera adecuado.

**Artículo 12** En el artículo 12, se sugiere mencionar las 5 R: reconocer, reducir y redistribuir el trabajo de cuidados no remunerado; recompensar el trabajo de cuidado remunerados; y garantizar la representación y la negociación colectiva, concepto acuñado por la OIT en la publicación mencionada del 2019.

**Artículo 13** En el artículo 13 se establece:

Fomento de la vinculación laboral. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Trabajo, formulará una Política Pública de fomento laboral en el sector público y privado en beneficio de las mujeres rurales, sobre todo para aquellas que desarrollan actividades propias de la economía del cuidado, para que al ser vinculadas o contratadas puedan realizar sus funciones y/o prestar sus servicios, acorde con su formación educativa, con el estilo de vida y roles que desempeñan, haciendo uso de las distintas formas de habilitación de trabajo, como el trabajo en casa, remoto o teletrabajo; y de esta manera contribuir directamente al desarrollo económico y social de las mujeres rurales.

Se sugiere hacer una revisión detenida en la medida que el trabajo remoto o teletrabajo puede actuar en contra de los intereses de las cuidadoras, es decir, se puede aumentar la carga de trabajo sin que necesariamente las condiciones económicas, de autonomía personal, de decisión sobre los recursos al interior de los hogares puedan ser mejoradas. Esta estrategia debe estar articulada con otras acciones que le permitan a la cuidadora ceder en horas el cuidado de personas (niñas y niños, adultos mayores, personas con discapacidad y enfermedades huérfanas y trabajo de cuidado en general) a servicios prestados por entidades públicas o privadas o personas con reconocimiento económico.

¿GENERA GASTOS ADICIONALES?

Sí  No

**VALORACIÓN DEL GASTO.** En caso de ser afirmativa la respuesta de generación de gastos. Indique ese gasto adicional a que corresponde.

Pueden ser atendidas por el Presupuesto del Sector, de no serlo, indicar cuál

Sí  No

**IMPACTO DEL PROYECTO** (Señalar con X la opción adecuada)

Apoya la iniciativa legislativa:

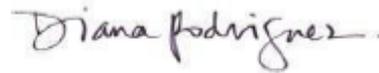
NO

SÍ  TOTAL  PARCIAL:

PROPOSICIONES PARA LOS ARTÍCULOS: NO

SE ADJUNTA PROPOSICIONES SUGERIDAS:

SÍ  NO



**Diana Rodríguez Franco**  
Secretaria Distrital de la Mujer

\*\*\*

**CARTA DE COMENTARIOS DE LA ASOCIACIÓN NACIONAL DE EMPRESARIOS DE COLOMBIA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 367 DE 2023 CÁMARA**

*por medio de la cual se adopta una reforma laboral para el trabajo digno y decente en Colombia y se modifican parcialmente el Código Sustantivo del Trabajo, Ley 50 de 1990, la Ley 789 de 2002 y otras normas laborales.*

La Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), inspirada en el bien común, en la democracia participativa y en la búsqueda del mayor desarrollo y beneficio social para los colombianos, resalta la necesidad de una reforma laboral que genere empleo, formalidad y que mejore la situación particularmente difícil que enfrentan las mujeres y la población joven.

Uno de los principales retos del país continúa siendo la generación de empleos permanentes y de alta calidad, es por esta razón que vemos con preocupación la Reforma Laboral planteada por el Gobierno.

**Sobre los puntos que generan mayor preocupación, se encuentran:**

**1) Reserva de ley estatutaria y cuestiones constitucionales**

Algunos elementos normativos del Proyecto podrían estar sometidos a reserva de ley estatutaria, por lo cual consideramos que deberían recibir el trámite correspondiente.

El Proyecto de ley número 367 de 2023 Cámara - Reforma Laboral modifica el Código Sustantivo del Trabajo y algunas leyes ordinarias. Pero el carácter “ordinario” de una ley que es objeto de reforma no se transmite a la ley por medio de la cual se realiza la reforma, menos aún si las normas objeto de reforma son previas a 1991.

La reserva de ley estatutaria podría operar en, al menos, tres supuestos: (i) que el proyecto de reforma laboral regule de forma integral, estructural y completa los derechos fundamentales relativos al trabajo, la

asociación sindical, la negociación colectiva o la huelga; (ii) que la propuesta normativa afecte el núcleo esencial de estos derechos o; (iii) que la regulación se encuentre referida a los elementos estructurales que definen su alcance, asimilados a los principios mínimos fundamentales del artículo 53. Principios que, incluso si se plantean como “reglas” en el articulado, no por ello pierden su naturaleza normativa.

Con estas premisas:

- El proyecto establece un nuevo régimen normativo, integral y completo, para el reconocimiento y ejercicio de los derechos de asociación sindical, negociación colectiva y huelga.

- El proyecto desarrolla y afecta el núcleo esencial de los derechos de asociación sindical, negociación colectiva y huelga, en tanto que define los titulares de estos derechos, los requisitos, límites y condiciones para su ejercicio, los mecanismos de exigibilidad, entre otros aspectos inherentes al régimen sustantivo de estos derechos.

- El proyecto atenta contra el núcleo esencial del derecho al trabajo, específicamente afecta la libertad de oficio (artículo 26 Const. Pol.), porque, (i.) sin considerar las circunstancias concretas, califica automáticamente que ciertas relaciones laborales se consideren subordinadas (riders y pickers); (ii.) sin considerar las circunstancias concretas, califica automáticamente que los contratos de trabajo deben celebrarse a término indefinido cuando tengan por objeto atender necesidades permanentes del empleador.

- El proyecto define el ámbito de aplicación y los sujetos destinatarios de los principios mínimos fundamentales del artículo 53 de la Constitución Política (elementos estructurales), equiparándolos con los principios fundamentales de la OIT.

- El proyecto, a lo largo de su articulado, desarrolla algunos principios mínimos fundamentales, que la Corte ha asimilado a elementos estructurales del núcleo esencial del trabajo: (i.) remuneración móvil (salarios hasta 2 smlmv); (ii.) estabilidad (regla general de contratos a término indefinido); (iii.) igualdad de oportunidades (equiparación de beneficios entre trabajadores en misión, empleados de contratistas, subcontratistas y empresas principales o beneficiarias), entre otros.

En adición, estimamos que el proyecto de ley debe analizarse a la luz de las siguientes cuestiones constitucionales:

- El proyecto restringe la forma cómo las empresas desarrollan su objeto social y su actividad económica a través de modelos organizativos de su fuerza de trabajo (tercerización, intermediación, unidad de empresa).

- El proyecto afecta de forma desproporcionada la libertad de empresa y la libre competencia, porque obliga a que las empresas contratistas, subcontratistas y las empresas de servicios temporales, sin importar su tamaño, nivelen los beneficios económicos a favor de sus trabajadores de acuerdo con los estándares que define una gran empresa a la que presta sus servicios.

- La Reforma Laboral afecta de forma desproporcionada la libertad de empresa y la libre competencia, porque obliga a las empresas y a sus trabajadores, sin importar el tamaño de aquellas, a adherirse a la negociación colectiva que se defina a nivel de rama de industria o actividad económica. La alternativa de pactar capítulos especiales no es equivalente a la posibilidad de no excepcionar la aplicación de una

negociación colectiva multinivel frente a empleadores que no cuentan con los recursos suficientes para garantizar beneficios pactados con alcance sectorial.

- La Reforma vulnera el núcleo esencial del derecho de asociación sindical en sentido negativo (artículo 8° del Protocolo de San Salvador): prohíbe los pactos colectivos, obliga a un trabajador a beneficiarse de una convención colectiva por rama de actividad económica o industria que suscribió una organización sindical minoritaria (1/10 a nivel de industria o rama de actividad; 1/5 a nivel de empresa), obliga a este trabajador a pagar cuota sindical por ello.

- El proyecto vulnera el núcleo esencial del derecho de asociación sindical y el derecho de negociación colectiva en sentido positivo: prohíbe los contratos sindicales y presume la mala fe de empleadores y organizaciones sindicales en su celebración.

- La reforma vulnera el núcleo esencial de los derechos laborales colectivos, los cuales deben garantizar el sistema democrático (artículo 39 Const. Pol.): las huelgas no contractuales pueden declararse sin ninguna votación democrática, la huelga contractual puede declararse con la decisión de un número bajo de los trabajadores de una empresa, las negociaciones colectivas son decisiones adoptadas por un grupo minoritario de trabajadores, etc.

- El proyecto vulnera el núcleo esencial del derecho a la Huelga, en tanto que la Constitución Política prohíbe la huelga en los servicios públicos esenciales. En este sentido, la interpretación que se haga de las recomendaciones de un órgano de control de la OIT no puede desconocer la soberanía de los estados al definir los límites para el ejercicio de la huelga.

En consecuencia, pedimos que la valoración constitucional de estos y otros puntos que surjan en el trámite legislativo sean especialmente considerados.

#### **En materia de derecho laboral individual:**

##### **2) Estabilidad laboral (Título II del Proyecto):**

**a)** Respecto de la estabilidad laboral reforzada (artículo 8°), se establece que la enunciación de causales **no es taxativa**, es decir, deja abierta la posibilidad para definir otras causales, lo cual genera inseguridad jurídica para los operadores jurídicos.

De otro lado, frente a las causales de estabilidad laboral reforzada de los literales b) y c), vale la pena mencionar que se olvidan los requisitos para que proceda el fuero de salud que expone la Corte Suprema de Justicia en sus decisiones, entre los que se encuentra que una persona debe tener una pérdida de capacidad del 15% o más.

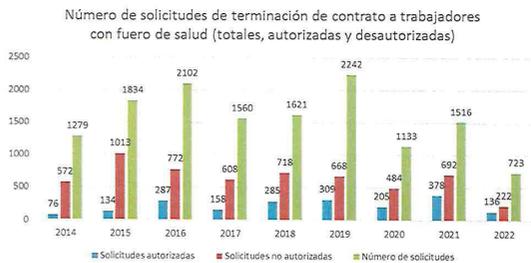
Asimismo, frente al fuero de los prepensionados, la Corte ya ha establecido unas reglas claras para que este opere, dentro de las cuales el Tribunal Constitucional ha sido claro que no opera cuando la persona está a tres años o menos de cumplir la edad, pero ya cuenta con las semanas mínimas requeridas.

Sobre la terminación de los contratos de trabajo de personas en situación de discapacidad se ordena una serie de requisitos de imposible cumplimiento y se incrementan los costos.

Además de la indemnización que establece la ley, en caso de terminación del contrato de trabajo con autorización del inspector del trabajo, deberá pagarse 6 meses adicionales de salario y deberá pagarse el monto correspondiente a los aportes a seguridad social en salud, riesgos laborales y pensiones.

El proyecto de ley no establece un procedimiento y unos términos claros para resolver los casos de solicitudes de empleadores que cuentan con una justa causa para terminar los contratos de trabajo de personas en condición de estabilidad laboral reforzada por razones de salud. Es preciso indicar que actualmente se encuentran represados en las direcciones territoriales del Ministerio del Trabajo cientos de solicitudes.

Es importante tener en cuenta las siguientes cifras sobre los trámites que se adelantan en las direcciones territoriales:



Fuente: CESLA, 2022. Elaborada con datos del Ministerio del Trabajo.

De acuerdo con la gráfica se evidencia no solo la baja proporción de autorizaciones que se dan, sino también que hay una gran cantidad de solicitudes a las que no se les da respuesta, lo cual evidencia la falta de claridad en el procedimiento y los inconvenientes que esto genera en las relaciones laborales con los trabajadores que ostentan el fuero de salud.

En el año 2022, de 723 solicitudes, únicamente el 49,5% de estas fueron tramitadas, lo cual significa que **más de la mitad de las solicitudes quedaron sin respuesta alguna.**



Fuente: CESLA, 2022. Elaborada con datos del Ministerio del Trabajo.

Aún ante la existencia de una justa causa para dar fin a la vinculación, la mayoría de las solicitudes que sí son tramitadas, son luego desautorizadas.

Por lo anterior, debe afirmarse que, hasta ahora, es inexistente un procedimiento claro de autorización para la desvinculación de trabajadores en situación de discapacidad o debilidad manifiesta por razones de salud.

**b)** En lo que tiene que ver con la indemnización por despido injustificado en los contratos a término indefinido, se modificó el artículo y se aumentó la tabla de indemnizaciones de forma desproporcionada, en particular cuando se trata de trabajadores vinculados mediante contrato de trabajo a término indefinido y que tuvieren 10 años o más de servicio, a quienes deberá pagárseles 35 días básicos por el primer año y 60 días adicionales por cada uno de los años de servicio.

Esto llevaría a un valor de la indemnización tan alta que **terminaría generando una inamovilidad laboral y**

**la imposibilidad del empleador de ejercer su derecho frente a la terminación de un contrato de trabajo;**

c) Sobre la manifestación del motivo de la terminación: el artículo 10 prohíbe los despidos “discriminatorios” y establece que, en caso de que el empleador no pruebe que el despido se dio por razones objetivas, el trabajador podrá elegir entre el reintegro o la indemnización.

En ese sentido, **se crearía una inamovilidad o una estabilidad laboral absoluta**, debido a que el empleador que termina el contrato de trabajo sin justa causa no podría demostrar, en ningún caso, que tuvo una causal objetiva y mucho menos una justa causa para terminar el contrato de trabajo. No se trata solo de desvirtuar el carácter discriminatorio de la terminación del contrato, sino de probar que la terminación se dio por causas objetivas.

Este artículo no guarda coherencia con el artículo octavo, según el cual, se incrementa la tabla de indemnización por despido injusto y se mantiene dicha facultad legal para el empleador.

**3) Respecto de tercerización y empresas de servicios temporales (Título III del proyecto):**

El proyecto de ley dificulta y encarece los contratos con contratistas independientes y la vinculación de trabajadores en misión.

Así, la extensión de los beneficios salariales y prestacionales, legales y extralegales de la empresa contratante o beneficiaria a los empleados del contratista o subcontratista cuando se trate de la ejecución de obras o prestación de servicios de la actividad principal de la empresa contratante (artículo 13), y la prohibición de celebrar contratos con empresas de servicios temporales para la atención de necesidades permanentes (artículo 14), generaría: (i) un desequilibrio económico y una imposibilidad financiera de llevar a cabo la extensión de beneficios salariales y prestacionales, especialmente para las Mipymes (ii) la definición de actividad principal es amplia y vaga, lo que se presta para múltiples interpretaciones y podría deducirse que cualquier actividad que desarrolla una empresa tiene como objetivo (formal o material) el desarrollo pleno de su objeto social (iii.) dejaría por fuera del mercado las empresas de servicios temporales, pues uno de los objetivos de las mismas es suplir el aumento de producción por temporadas, los puestos de trabajo en licencias, incapacidades por enfermedad o maternidad, o realizar labores ocasionales en la empresa beneficiaria. Todo ello contribuiría al aumento del desempleo y a una mayor tasa de informalidad.

**4) Frente a la jornada de trabajo, trabajo suplementario y trabajo dominical y festivo (Título IV del Proyecto):**

En primer lugar, aunque en la ponencia radicada se modificó la jornada laboral diurna de 6:00 a. m. a 7:00 p. m., esto solo se hizo en números, en letras quedó establecido que la jornada será hasta las seis de la tarde. En ese sentido, la legislación colombiana establece que, en caso de presentarse una diferencia entre lo expresado en una ley en números y letras, prevalecerá lo indicado en letras. Esto debe ser corregido.

En caso de ser aprobado el proyecto de ley, **el pago de recargo nocturno aumentaría 22,7% y 37% para los recargos de dominicales y festivos.** En conjunto, habría un **incremento del 30,45% en estos rubros para las empresas pasando de un 3,71% a 4,84% de la nómina total (ANDI, 2022).**

En cuanto a la jornada para la familia y las 2 horas de recreación, culturales y recreativas, debe tenerse en cuenta que su eliminación, en virtud de la disminución de la jornada laboral semanal, fue discutida en el Congreso de la República recientemente y no debería abrirse nuevamente un debate sobre este tema.

En caso de darse la modificación propuesta, Colombia pasaría a ser el país con el horario de trabajo diurno más corto de la región (comparado con Argentina, Chile, Brasil, México, Perú y Ecuador) correspondiente a 12 horas. De igual forma, pasaría a tener el horario de trabajo nocturno más extenso.

Adicionalmente, de este conjunto de países, Colombia es el que mayor recargo establece para el trabajo realizado en horario nocturno, equivalente al 35%. Si bien Perú también establece un recargo del 35%, allí únicamente tienen derecho a dicho recargo los trabajadores que devenguen la remuneración mínima. En los demás países se establece un recargo del 25% (Ecuador y Brasil) o no se establece recargo alguno (México, Chile y Argentina).

#### 5) En lo que tiene que ver con el contrato de aprendizaje (Título V del proyecto):

La definición de la naturaleza del contrato de aprendizaje como contrato laboral, genera un desincentivo a la contratación voluntaria de jóvenes, una de las poblaciones más afectadas por el desempleo y la informalidad en Colombia.

Lo anterior, debido a que esto acarrea un impacto económico significativo, es decir, trae consigo un aumento en los costos directos de los empleadores colombianos, los cuales tendrán que pagar **aproximadamente \$677.669 millones con el pago completo de prestaciones sociales, lo cual significa un aumento del 88% de los costos**. Cabe destacar que este sería el aumento mínimo que enfrentan las empresas, ya que no se tiene calculado el costo por beneficios extralegales a los que también tendrían derecho los aprendices por considerarlos trabajadores.

#### 6) Sobre la equidad y reducción de brechas (Título X del proyecto):

a) La violencia y acoso en el mundo del trabajo es un asunto que en la actualidad cuenta con una regulación amplia. Colombia tiene más de 42 normas dirigidas a la protección de los derechos de las mujeres.

Aunque Colombia no ha ratificado el Convenio 190 de la OIT sobre violencia y acoso en el lugar de trabajo, la jurisprudencia de la Corte Constitucional (Sentencia T-140 de 2021), es clara en cuanto a que la violencia y acoso en el mundo del trabajo son actos reprochables y que el empleador es responsable de actuar y tomar medidas frente a los hechos.

La definición que trae el artículo 38 del proyecto de ley es muy amplia, excede el ámbito propiamente laboral y de responsabilidad del empleador, incluso involucra espacios públicos y domésticos, lo que puede afectar la intimidad familiar de los trabajadores;

b) Se obliga a las empresas a remitir anualmente información sobre la cantidad de trabajadores vinculadas con contratos de trabajo, indicando los salarios, cargo, edad, sexo. Esto con el fin de realizar un ranking de empleadores que destaquen por el cumplimiento de actividades de paridad salarial. De igual forma se indica en el texto que esta información puede ser utilizada para sancionar a las empresas.

Con este artículo se estaría creando un trámite administrativo adicional de remisión de información

obligatoria para los empleadores. Es preciso tener en cuenta que el Ministerio del Trabajo cuenta con información de diferentes fuentes por parte de otras entidades del Estado, como la UGPP, el Ministerio de Salud a través del PILA, la DIAN y demás organismos de inspección vigilancia y control.

Adicionalmente, la información que requiere el Ministerio del Trabajo debería estar enfocada exclusivamente en facilitar el cumplimiento de la normativa en materia laboral. La excesiva carga administrativa y de trámites impuesta a los empleadores genera costos indirectos y desincentiva la formalidad laboral.

Finalmente, es preciso tener en cuenta que la información que requieren las empresas de sus trabajadores es confidencial y se limita exclusivamente a la ejecución del contrato laboral. El empleador cuenta con la autorización del trabajador para la utilización de su información con una finalidad específica. Es por lo anterior, que en cumplimiento de las normas en materia de protección de datos y en protección a la intimidad de los trabajadores, la información indicada no debe ser remitida por parte de los empleadores al Viceministerio de Empleo y Pensiones;

c) Otro aspecto relevante en este Título es el aumento de la licencia de paternidad. Como se sabe, Colombia recientemente aprobó un incremento de la licencia de paternidad a 2 semanas y se creó la licencia parental compartida, quedando como uno de los países más avanzados en la región frente a este tema.

Por otro lado, el costo del 100% de la licencia de paternidad está a cargo del sistema de salud, por lo cual es preciso analizar su impacto fiscal. Recientemente el Ministerio de Hacienda informó a la Comisión Tercera de la Cámara que **el costo fiscal del incremento de la licencia de paternidad por cada semana adicional sería de 60.000 millones de pesos**, por tratarse de diez semanas adicionales de licencia de paternidad, el costo fiscal se elevaría a **600.000 millones de pesos que tendría que asumir directamente el sistema de salud**.

Será muy importante precisar cuál sería la entidad del sistema a cargo del pago de la licencia de paternidad, ya que actualmente está a cargo de las EPS.

#### 7) Automatización y descarbonización

a) Se pretende imponer a las empresas que realicen procesos de automatización, que impliquen terminación de contratos de trabajo, la obligación de realizar reconversiones y reubicaciones de los puestos de trabajo, así como, elaborar las consultas correspondientes con las organizaciones sindicales sobre dicha automatización. Adicionalmente, será obligatorio solicitar al Ministerio del Trabajo una autorización para despedir aquellos trabajadores a los cuales no fue posible reubicar y reconvertir.

Es preciso tener en cuenta que los procesos de automatización son importantes para mejorar la productividad y competitividad de las empresas. Establecer barreras y obligaciones como las que pretende el proyecto de reforma desincentiva el desarrollo tecnológico, el crecimiento de las empresas y el mejoramiento de la productividad, lo cual va en contravía de las políticas públicas del Gobierno sobre ciencia, tecnología e innovación.

Existen otras normas en el proyecto de reforma que están encaminadas a proteger la estabilidad en el empleo, además de las protecciones especiales y fueros que

existen en materia laboral contemplados en la legislación y en la jurisprudencia.

En ese sentido, las empresas deben contar con la posibilidad de innovar, desarrollar proyectos de automatización que mejoren la productividad y enfocarse en el desarrollo y crecimiento de la empresa, lo que finalmente redundará en mejores y mayores beneficios para la sociedad colombiana en general;

**b)** El proyecto de reforma introduce nuevas obligaciones para las empresas que realizan explotación minera, petrolera y/o actividades asociadas con la generación de energía y que estén en proceso de descarbonización, transición o cambio de matriz minero-energética.

Entre las obligaciones incluidas se encuentran:

- Elaborar un plan en consulta con los trabajadores, organizaciones sindicales o partes interesadas.
- Establecer en el plan una identificación de trabajadores directos e indirectos afectados.
- Establecer una ruta de reconversión o reubicación laboral.
- Continuidad en la afiliación y cotización a la seguridad social durante el periodo de transición laboral.
- Financiación de un fondo de diversificación económica para extrabajadores directos e indirectos.

Estas obligaciones resultan excesivas y terminan por desacelerar los proyectos encaminados a la transición energética y a la descarbonización. En ese sentido, este capítulo no guarda coherencia con el propósito de llevar a cabo una reforma laboral estructural y transversal para todos los trabajadores del país y debería tenerse en cuenta en las políticas públicas y proyectos enfocados a apoyar a las empresas en los procesos de transición energética y descarbonización.

#### **En materia de derecho laboral colectivo**

Nos llaman la atención algunos aspectos en este Título, especialmente los siguientes:

##### **a) Garantías del derecho de asociación sindical:**

La ampliación cuantitativa y cualitativa de las garantías del derecho de asociación puede conducir a una mayor conflictividad laboral si no se establecen límites razonables y proporcionales orientados a prevenir el abuso del derecho. Así, por ejemplo, entre otros elementos a tener en cuenta, estimamos que las redacciones de los literales f), g), i), o) del numeral 2 son prohibiciones absolutas inconvenientes, por cuanto en ellas no se condiciona el ejercicio de los derechos sindicales al marco legal establecido. Así, no pueden considerarse como antisindicales las reacciones, como por ejemplo un despido, que el empleador adopte frente a un ejercicio ilegal de los derechos colectivos, como lo sería, a título ilustrativo, una huelga no pacífica. Así lo ha hecho saber el Comité de Libertad Sindical:

(...) los representantes de los trabajadores en la empresa deberán gozar de protección eficaz contra todo acto que pueda perjudicarlos, incluido el despido por razón de su condición de representantes de los trabajadores, de sus actividades como tales, de su afiliación al sindicato, o de su participación en la actividad sindical, siempre que actúen conforme a las leyes, contratos colectivos u otros acuerdos comunes en vigor (Casos 2382, 2426, 2633, 2808, 2925, 3024 y 3140).

Aceptar lo contrario implicaría aceptar que el ordenamiento jurídico protege comportamientos ilegales, respecto de los cuales el empleador no podría adoptar ninguna respuesta legítima.

En esta línea, a la prohibición del literal h) le hace falta añadir el ingrediente subjetivo relativo a los fines antisindicales. En efecto, concebida sin matices, la prohibición del literal h) desconoce que pueden existir razones justificadas, asociadas a la calidad y cantidad de trabajo, y que tienen por efecto normas especiales o diferencias salariales o de otros beneficios a favor de los trabajadores no sindicalizados. Esto desconoce, justamente, el principio de igualdad, de conformidad con el cual los estatus subjetivos no deberían traducirse en preferencias prestacionales por el solo hecho de estar sindicalizado.

##### **b) Niveles de negociación (artículo 61)**

Sobre los niveles de negociación, en particular la negociación por rama o actividad económica se establece que esta produce efectos erga omnes, por lo que deviene en obligatoria.

Es preciso tener en cuenta que la negociación por rama solo debe enfocarse en aspectos generales, para dejar espacio a la negociación particular, que dependerá de las circunstancias propias de cada empresa, y no generar impactos económicos a empresas micro, pequeñas y medianas que pertenecen a un mismo sector. La Recomendación sobre los contratos colectivos, núm. 51 de 1951 de la OIT apunta en esa dirección: “(c) debería darse una oportunidad a los empleadores y a los trabajadores a quienes vaya a aplicarse el contrato colectivo para que presenten previamente sus observaciones”.

Adicionalmente, es importante permitir que, por acuerdo entre el empleador y organización sindical de la empresa, puedan establecerse condiciones diferentes a las dispuestas por la negociación colectiva por rama, esto para definir sus propios beneficios.

Debe tenerse en cuenta **que los derechos de negociación de los sindicatos de empresa no pueden ser desconocidos, ni ignorados**. En la regulación que se proponga en materia de negociación colectiva debe reconocerse la importancia de estos sindicatos. El Comité de Libertad Sindical de la OIT ha expresado que la negociación a nivel de rama de actividades no debe privilegiarse por encima de la negociación a nivel de empresa: “El Comité no toma partido ni por la negociación a nivel de rama de actividad ni por la negociación a nivel de empresa. El principio fundamental es que el nivel de la negociación colectiva sea determinado libremente por las partes concernidas”. (Caso 2375, párrafo 181).

##### **c) Extensión de la convención (artículo 62)**

Frente a la extensión de la convención colectiva, de acuerdo con la Recomendación sobre los contratos colectivos (núm. 51, 1951), se requiere que:

- La extensión aplique a “empleadores y trabajadores comprendidos en el campo de aplicación profesional y territorial del contrato.
- Se condicione la extensión de la convención a los eventos en que esta es suscrita por un sindicato “suficientemente representativo”.
- Para el ejercicio de los derechos colectivos deberían preverse umbrales que garanticen que se respeten las decisiones mayoritarias de los trabajadores.

El artículo 62 obliga a un trabajador a beneficiarse de una convención colectiva por rama de actividad económica o industria que suscribió una organización sindical que no es suficientemente representativa (15% a nivel de industria o rama de actividad; 25% a nivel de empresa).

Estos umbrales demuestran que las decisiones colectivas terminan, de forma antidemocrática y no representativa, concerniendo a trabajadores no sindicalizados, en contextos territoriales y profesionales diversos.

**d) Unidad negocial (artículo 64)**

El párrafo 2º faculta al Ministerio de Trabajo a reglamentar, entre otros aspectos, lo relativo a la legitimidad y representatividad de las organizaciones de empleadores y trabajadores en el marco de la negociación colectiva. Esta reglamentación puede llegar a implicar una injerencia indebida, lesiva de los derechos de asociación y negociación colectiva, de modo que, al tratarse de derechos fundamentales, su reglamentación debería estar comprendida, de forma exhaustiva e integral, en la ley. **El Legislador no debería despojarse de la potestad de regular de forma completa los elementos que conciernen a la unidad negocial;**

**e) Prohibición de pactos colectivos (artículo 59):**

Prohibir per se que los trabajadores no sindicalizados puedan negociar con su empleador mejores o mayores beneficios, vulnera el principio de asociación sindical en su dimensión negativa y desconoce el principio de libertad contractual. En adición, esta prohibición desconoce el mandato de progresividad de los derechos sociales.

De igual forma, **la prohibición total de los pactos colectivos va en contravía de las observaciones y recomendaciones de los órganos de control de la OIT, que han indicado que solo deben prohibirse los pactos colectivos en las empresas en las que existe organización sindical.**

Adicionalmente, prohibir a partir de la expedición de la ley los pactos colectivos dejaría desprotegidos a los trabajadores cubiertos por los beneficios de los pactos colectivos existentes. Es preciso que se respete la vigencia de los pactos colectivos ya suscritos entre empleadores y trabajadores;

**f) Prohibición de contratos sindicales (artículo 66):**

La prohibición de los contratos sindicales vulnera los derechos de asociación sindical en sentido positivo, negociación colectiva, al tiempo que desconoce el principio de libertad contractual. En adición, esta prohibición desconoce el mandato de progresividad de los derechos sociales;

**g) Huelga:** La redacción propuesta genera preocupaciones de orden práctico y constitucional.

En primer lugar, frente a la posibilidad de realizar la huelga en servicios públicos esenciales con prestación de servicios mínimos, consideramos que ello **puede afectar los principios de la primacía del interés público y de proporcionalidad.** Es por estos principios constitucionales que la huelga se encuentra proscrita en aquellos servicios que, de ser suspendidos, generarían graves consecuencias para el interés general de la población. Por su propia naturaleza, un servicio público esencial es incompatible con su prestación mínima, porque la vida, la seguridad y la salud son derechos que deben satisfacerse, en todos los casos, en mayor medida de lo posible.

En este caso, resultaría inconstitucional permitir la huelga en servicios públicos esenciales, en la medida en que la Constitución Política de Colombia en su artículo 56 prohíbe expresamente la huelga en esos servicios, sin ningún tipo de excepción o consideración especial.

Reiteramos que cualquier modificación a este respecto debería introducirse a través de un Acto Legislativo o, en su defecto, de una ley estatutaria.

En segundo lugar, el proyecto de ley abre la puerta a distintas modalidades de huelga, incluyendo las huelgas parciales. La propuesta regulatoria permitiría el ejercicio de huelgas con finalidades puramente políticas o de huelgas que se han definido de forma anticipada y sistemática para perseguir fines no comprendidos en la negociación colectiva, esto es, huelgas que no se encuentran protegidas en el ámbito de la libertad sindical. Aunado a lo anterior, la ANDI

estima que todo tipo de huelga debe tener un procedimiento claramente definido, por cuanto, como ordena el artículo 56 constitucional, “La ley reglamentará este derecho”. La propuesta de reforma no establece procedimiento alguno o requisito democrático para huelgas diferentes a la contractual, lo cual comportaría una omisión legislativa relativa que conduce a la desprotección de las libertades de trabajo y empresa.

En tercer lugar, la forma cómo se dispone el desarrollo de la huelga contractual y las limitaciones que se imponen a las autoridades y a los empleadores desconoce los planteamientos del Comité de Libertad Sindical y de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, de acuerdo con los cuales la huelga no puede menoscabar la libertad de trabajo de los no huelguistas ni la propiedad privada de las empresas, tal y como se indicó en la sección referida a las cuestiones de constitucionalidad.

Esto es particularmente relevante, de cara a los principios democráticos que deben guiar los derechos colectivos, teniendo en cuenta que el Proyecto de Reforma reduce y elimina los umbrales requeridos para el ejercicio del derecho de huelga. Así, la libertad de trabajo puede verse afectada cuando la huelga contractual la hayan votado favorablemente el 16,6% de los trabajadores sindicalizados. Las huelgas no contractuales pueden declararse sin ninguna exigencia de deliberación y decisión democrática.

**Disposiciones varias:**

**Prescripción (artículos 78 y 79):** según el proyecto de ley, el término de prescripción pasa de 3 a 5 años, y este se contaría desde la terminación del contrato de trabajo.

En un contrato de tracto sucesivo, como lo es el de trabajo, siempre habrá, de un lado, situaciones jurídicas consolidadas; del otro, expectativas. **El término de prescripción debe contarse desde el momento en el cual la situación jurídica quedó consolidada,** esto es, desde el momento en el que surge el derecho, y no desde un momento posterior, el de la terminación del contrato de trabajo.

**Unidad de Empresa (artículo 80):** de acuerdo con la normativa actual, existe unidad de empresa entre la principal y las filiales cuando se presenta un control directo y todas cumplan actividades similares, conexas o complementarias. Con el proyecto de ley se amplía la condición para que exista unidad de empresa, pues se presentaría también cuando hay un control indirecto entre la principal y las filiales.

Esto incrementaría significativamente los costos y gastos laborales en los grupos empresariales y, por tanto, les restaría competitividad. Igualmente, desconocería la personería jurídica.

**En conclusión,** para la ANDI, es necesaria una reforma laboral que ayude a generar empleo formal y que esté acorde a las nuevas tendencias del mundo del trabajo. La reforma presentada por el Gobierno tiene graves inconvenientes jurídicos y económicos. Es necesario, por tanto, introducir cambios sustanciales, y en este sentido nos ponemos a disposición para presentar propuestas que busquen contribuir a la generación de empleo y a la formalidad.

  
**BRUCE MAC MASTER**  
 Presidente ANDI

Mayo del 2023.

**CONTENIDO**

Gaceta número 616 - viernes 2 de junio de 2023

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**Págs.**

**TEXTOS DE PLENARIA**

Texto definitivo de plenaria cámara, al Proyecto de ley número 043 de 2022 Cámara, por medio del cual se crean lineamientos para el acompañamiento institucional a las comunidades que habitan asentamientos humanos ilegales..... 1

Texto definitivo de plenaria cámara, al Proyecto de ley número 154 de 2022 Cámara, por medio del cual se declara la disciplina de la chaza como deporte nacional y se dictan otras disposiciones..... 3

Texto definitivo de plenaria cámara, al Proyecto de ley número 288 de 2022 Cámara, 77 de 2022 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Convenio número 156 sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares”, adoptado por la Sexagésimo Séptima (67ª) Conferencia Internacional de la Organización del Trabajo, Ginebra, Suiza, el 23 de junio de 1981..... 4

Texto definitivo de plenaria Cámara, al Proyecto de ley número 296 de 2022 Cámara, 380 de 2022 Senado, por medio de la cual se adoptan medidas para garantizar la defensa e integridad territorial en el ámbito espacial y se dictan otras disposiciones..... 4

**CARTAS DE COMENTARIOS**

Carta de comentarios Secretaría de la Mujer Proyecto de ley número 384 de 2023 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 731 de 2002 y se establecen otras acciones afirmativas para las mujeres rurales. .... 6

Carta de comentarios de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia al Proyecto de ley número 367 de 2023 Cámara, por medio de la cual se adopta una reforma laboral para el trabajo digno y decente en Colombia y se modifican parcialmente el Código Sustantivo del Trabajo, Ley 50 de 1990, la Ley 789 de 2002 y otras normas laborales. .... 14