

REPÚBLICA DE COLOMBIA



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 1672

Bogotá, D. C., jueves, 11 de septiembre de 2025

EDICIÓN DE 26 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 076 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se dispone conforme al principio de libertad de escogencia la afiliación a las cajas de compensación familiar y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 9 de septiembre de 2025

Honorable Representante:

**CAMILO ESTEBAN ÁVILA MORALES**

Presidente

Comisión Séptima Constitucional Permanente

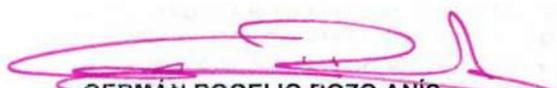
Cámara de Representantes

**Asunto: Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate en Cámara del Proyecto de Ley número 076 de 2025, por medio del cual se dispone conforme al principio de libertad de escogencia la afiliación a las cajas de compensación familiar y se dictan otras disposiciones.**

Respetado presidente:

De acuerdo a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, según lo dispuesto en la Constitución Política y en los artículos 150 y 153 la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de **Ponencia Positiva para Primer Debate en Cámara al Proyecto de Ley número 076 De 2025, por medio del cual se dispone conforme al principio de libertad de escogencia la afiliación a las Cajas de Compensación Familiar y se dictan otras disposiciones.**

Del Honorable Representante,

  
**GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS**  
Coordinador Ponente  
Representante a la Cámara  
Departamento de Arauca

#### INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 076 DE 2025 CÁMARA

Con el ánimo de rendir una ponencia comprensible a los Honorables miembros de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes y buscando precisar los objetivos, el alcance y la necesidad del proyecto, procedemos a desarrollar el informe de ponencia en el siguiente orden:

1. Antecedentes y trámite legislativo
2. Objeto del proyecto de ley
3. Ámbito de aplicación
4. Exposición de motivos
  - 4.1 Consideraciones generales
5. Justificación del proyecto de ley
  - 5.1 Contexto funcional de las cajas de compensación en Colombia
  - 5.2 Relación de trabajadores beneficiarios a no-beneficiarios
  - 5.3 El mercado de cajas de compensación en Colombia: Segmentación del mercado de cajas de compensación de acuerdo con la división política del país
6. Fundamentos Jurídicos
7. Circunstancias o eventos que pueden generar posibles conflictos de intereses
8. Impacto fiscal de la iniciativa
9. Pliego de modificaciones
10. Proposición
11. Texto propuesto para primer debate

#### 1. ANTECEDENTES Y TRÁMITE LEGISLATIVO

La iniciativa objeto de estudio es de origen parlamentario, radicada en el Congreso de la República el día 23 de julio de 2025, por parte de

los Honorables Representantes a la Cámara *Germán Rogelio Rozo Anís y Hugo Alfonso Archila Suárez*. Fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1222 del 25 julio de 2025.

La Mesa Directiva, mediante Oficio número CSCP 3.7 - 408-24 del 20 de agosto de 2025, designó como Coordinador Ponente al honorable Representante *Germán Rogelio Rozo Anís* y como ponente al honorable Representante *Víctor Manuel Salcedo Guerrero*, con el fin de rendir el presente informe de ponencia para primer debate.

El presente proyecto de ley fue previamente radicado en la Cámara de Representantes el 24 de julio de 2024, bajo el número 042 de 2024; siendo de iniciativa parlamentaria suscrito por los congresistas honorable Representante *Germán Rogelio Rozo Anís*, honorable Representante *Dolcey Oscar Torres Romero*, honorable Representante *Aníbal Gustavo Hoyos Franco*, honorable Representante *Hugo Alfonso Archila Suárez*, honorable Representante *César Cristian Gómez Castro*, honorable Representante *María Eugenia Lopera Monsalve*, honorable Representante *Jorge Alexander Quevedo Herrera*, honorable Representante *Juan Camilo Londoño Barrera*, honorable Representante *Karen Astrith Manrique Olarte*, honorable Representante *Luis Carlos Ochoa Tobón* y honorable Representante *Lina María Garrido Martín*.

Sin embargo, fue archivado por el tránsito legislativo en consideración a lo dispuesto en el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992 por lo que, atendiendo a la importancia que reviste para los trabajadores del país, se procedió a radicar nuevamente.

## 2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

La presente ley tiene como objeto principal reconocer la libertad de escogencia para la afiliación a las Cajas de Compensación familiar, como un derecho en cabeza del trabajador o empleado, que debe ser garantizado por el Estado y todos los integrantes del sistema.

La presente propuesta ha considerado introducir el principio de la libre elección de la Caja de Compensación Familiar para los trabajadores o empleados en Colombia. Creemos que esta medida promoverá la autonomía y los derechos individuales, permitirá a los trabajadores adaptar los servicios a sus necesidades personales y familiares, estimulará la competencia y la mejora de la calidad de los servicios, además, aumentará la satisfacción de los empleados y fomentará la transparencia y la rendición de cuentas en el sistema.

## 3. ÁMBITO DE APLICACIÓN

Las disposiciones propuestas en el presente proyecto de ley se aplicarán territorialmente en aquellos departamentos en los que dentro de su circunscripción presten sus servicios dos o más Cajas de Compensación Familiar, en aras de garantizar el principio de solidaridad establecido en el artículo 48 de la Constitución Política y que garantiza la estabilidad y suficiencia del Subsidio Familiar en todos los departamentos del país.

## 4. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 4.1 CONSIDERACIONES GENERALES

El presente proyecto de ley tiene como objeto principal reconocer la libertad de escogencia para la afiliación a las Cajas de Compensación familiar, como un derecho en cabeza del trabajador o empleado, que debe ser garantizado por el Estado y todos los integrantes del sistema.

La presente propuesta ha considerado introducir el principio de la libre elección de la Caja de Compensación Familiar para los trabajadores o empleados en Colombia. Creemos que esta medida promoverá la autonomía y los derechos individuales, permitirá a los trabajadores adaptar los servicios a sus necesidades personales y familiares, estimulará la competencia y la mejora de la calidad de los servicios, aumentará la satisfacción de los empleados y fomentará la transparencia y la rendición de cuentas en el sistema.

Como sociedad, reconocemos la importancia de promover el bienestar de los trabajadores y sus familias, garantizando que tengan acceso a servicios y beneficios que mejoren su calidad de vida. Las Cajas de Compensación Familiar en Colombia desempeñan un papel vital en este aspecto, ofreciendo una amplia gama de programas que abordan las necesidades de salud, educación, vivienda, recreación y cultura de los trabajadores. Sin embargo, en la actualidad, la elección de la Caja de Compensación Familiar se encuentra a la voluntad del empleador, y en muchos casos, no se basa en las preferencias y necesidades individuales de los empleados.

Luego de distintas mesas técnicas llevadas a cabo con los expertos en la materia y de revisar a profundidad el funcionamiento del sistema, se llegó a un acuerdo de condicionar la aplicación de lo propuesto frente a la territorialidad, bajo el entendido de que dicha libertad sólo será aplicable en los departamentos donde operen dos o más cajas de compensación familiar con el fin de garantizar la sostenibilidad del sistema establecida en el artículo 48 de la Constitución Política y que garantiza la estabilidad y suficiencia del Subsidio Familiar en todos los departamentos del país.

Este nuevo enfoque no rompe la intención principal del proyecto de ley que busca dejar en cabeza del trabajador la escogencia de su caja, además, permite garantizar una verdadera competencia en el mercado, promoviendo la mejora en la calidad de los servicios y respetando la estructura regional que caracteriza al sistema.

Un ejemplo claro de que para los empleados es importante tener un buen servicio se puede evidenciar con los datos obtenidos del estudio sobre la caja de compensación familiar de Boyacá (COMFABOY) en donde se evidencia que los afiliados valoran la calidad de los servicios y consideran que la diversidad en la oferta podría fortalecer la percepción de satisfacción y mejorar la relación entre los usuarios y las cajas de compensación<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Barón, Salamanca. (2021). Necesidades y expectativas de los clientes reales y potenciales, de la caja de compensación familiar de Boyacá COMFABOY. Pp. 53-55.

Permitir la libertad de elección en departamentos con pluralidad de cajas operantes incentivará una competencia sana y equitativa, fomentando la innovación, la eficiencia y la mejora continua en los servicios prestados por las cajas. Este mecanismo no solo fortalece los derechos de los trabajadores, sino que también impulsa una distribución más justa de los recursos y oportunidades entre los afiliados, un aspecto señalado por la CEPAL como crucial para reducir la desigualdad y mejorar el bienestar de las familias afiliadas <sup>2</sup>.

Asimismo, restringir la libertad de elección a contextos donde existan al menos dos opciones evita la confusión y posibles efectos adversos en departamentos con una sola caja operativa, asegurando que la medida se implemente de manera razonable y efectiva. Asimismo, restringir la libertad de elección a contextos donde existan múltiples opciones evita la consolidación de prácticas monopólicas.

La literatura económica resalta que la competencia incentiva la innovación y permite una mejor respuesta a las expectativas de los clientes. Además, este planteamiento responde a los retos señalados en el análisis de COMFABOY, donde una de las principales razones de insatisfacción es el desconocimiento de los servicios y la falta de alternativas <sup>3</sup>.

Esto es especialmente notable porque el interés de la pluralidad de los afiliados a esta caja de Compensación Familiar se encuentra en los servicios de recreación, un tipo de servicio que según Meléndez y Sánchez se vería beneficiada por una competencia entre diferentes cajas de compensación.

**Gráfico 1.** Servicios de COMFABOY que son conocidos por los afiliados



**Fuente:** Barón, Salamanca. (2021). “Necesidades y expectativas de los clientes reales y potenciales, de la caja de compensación familiar de Boyacá COMFABOY”.

Así las cosas, esta propuesta busca proteger a los usuarios del sistema frente a prácticas desleales y monopólicas, un problema recurrente identificado en el análisis del mercado de las cajas de compensación. Como argumentan Meléndez y Sánchez, las acciones anticompetitivas dentro de este sector pueden manifestarse tanto en el abuso de posición dominante como en restricciones a la afiliación de empresas, lo cual afecta directamente a los trabajadores y sus

familias<sup>4</sup>. En este sentido, esta iniciativa no solo promueve la competencia, sino que también refuerza la transparencia y la rendición de cuentas en el sistema, asegurando que las cajas operen en beneficio de los trabajadores y contribuyan al desarrollo social y económico de sus regiones.

Ahora bien, cabe resaltar que la iniciativa legislativa no modifica la obligación que tienen actualmente los empleadores de realizar los aportes y afiliación de sus empleados a las cajas de compensación. En el mismo sentido, con el nuevo mecanismo propuesto el empleador no tendrá que reportar individualmente la caja de compensación de cada empleado, y aunque así se dispusiera, no es cierto que se generaría un fraccionamiento de nómina, pues funcionaría del mismo modo que el reporte que debe hacer individualmente a la salud, pensión y ARL aplicado en la actualidad dentro de nuestro Sistema de Seguridad Social Integral en Colombia. Incluso, si el legislador decidiera que la afiliación se permitiera individualmente, solo debería habilitarse la opción dentro del mecanismo PILA, sin que lo mismo generara traumatismos.

## 5. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

En este contexto, la presente iniciativa está justificada a favor de la libre elección de la Caja de Compensación Familiar por parte de los empleados en Colombia, entre otros, en los siguientes argumentos:

- **Autonomía y Derechos Individuales:** La libertad de elección es un principio fundamental de una sociedad democrática. Permite a los ciudadanos ejercer su autonomía y tomar decisiones que se ajusten a sus valores y necesidades personales. La elección de la Caja de Compensación Familiar es un asunto de bienestar familiar y, por lo tanto, debería estar en manos de los empleados.
- **Diversidad de Necesidades:** Los empleados tienen diversas necesidades y prioridades en lo que respecta a los servicios que ofrecen las Cajas de Compensación Familiar. Al permitirles elegir, se reconocen y respetan estas diferencias. Algunos empleados pueden requerir más atención en áreas como la vivienda, la educación o la recreación, y la elección les brinda la oportunidad de adaptar los servicios a sus necesidades específicas.
- **Fomento de la Competencia y la Calidad:** La libre elección estimula la competencia entre las Cajas de Compensación Familiar. La competencia a menudo conduce a la mejora de la calidad de los servicios, la eficiencia y la innovación, ya que las Cajas buscan atraer y retener a los empleados ofreciendo programas y beneficios de alta calidad.
- **Mayor Satisfacción del Empleado:** Cuando los empleados pueden elegir la Caja de Compensación Familiar que mejor se adapte a sus necesidades, es más probable que estén satisfechos con los servicios que reciben. Esto contribuye al bienestar y la felicidad de los trabajadores, lo que a su vez puede aumentar la productividad laboral.

<sup>2</sup> Lorena *Op cit.* Pp. 4-5.

<sup>3</sup> Barón y Salamanca *Op cit.* Pp. 55.

<sup>4</sup> Meléndez y Sánchez, *Op. Cit.* pp. 109.

- **Transparencia y Rendición de Cuentas:** La libre elección de la Caja fomentaría una mayor transparencia y rendición de cuentas en el sistema. Las Cajas de Compensación Familiar tendrían que competir por la afiliación, lo que podría llevar a una mayor claridad en la información y los costos asociados con sus servicios.

**5.1 CONTEXTO FUNCIONAL DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN EN COLOMBIA**

La actividad de las cajas de compensación está circunscrita por la Ley al ámbito departamental, siendo la excepción la Caja Campesina, la cual está autorizada para operar en todo el país y que atiende a los trabajadores del sector rural. El estudio de la estructura de este mercado tiene obligatoriamente que considerar la dimensión geográfica, pues realmente se trata de múltiples mercados regionales. Adicionalmente, además del pago del subsidio a los trabajadores beneficiarios, objeto para el cual fueron concebidas, la normatividad vigente les asigna a las cajas de compensación familiar tareas variadas.

Existe una preocupación acerca de la regulación de este mercado en dos frentes: i) con respecto a la conveniencia de la segmentación geográfica de los mercados siguiendo la división geopolítica del país en departamentos, y ii) con respecto a la racionalidad de las intervenciones del Gobierno tendientes a proteger estos mercados de la competencia desleal.

De esta manera, surgen una serie de acusaciones de conductas desleales de las cajas, que pueden separarse en dos categorías: i) acciones de una caja tendientes a atraer hacia ella las empresas compensadas vinculadas a otras cajas, y ii) acciones de una caja tendientes a impedir la afiliación de empresas descompensadas. Se entiende como una empresa compensada aquella cuyos aportes de Ley exceden el monto que recibirá en subsidios monetarios, y como descompensada, lo contrario.

A vigencia del año 2024, según lo informado por la UGPP<sup>5</sup> hay 44 cajas de compensación operando en el país, repartidas entre 28 mercados geográficos, y una de ellas de carácter nacional, con dedicación exclusiva a los trabajadores rurales (Caja de Compensación Campesina). Sin embargo, se hace necesario aclarar que no existe uniformidad en la información, pues la Superintendencia del Subsidio Familiar en su “Boletín Estadístico del Sistema del Subsidio Familiar II Trimestre de 2024, Abril-Junio”, manifiesta que existe un total de 42 Cajas de Compensación Familiar operando en el país.

Ahora bien, tomando como base la información proporcionada por la UGPP, del total de Cajas de Compensación que operan en el país, 13 se

encuentran con medias cautelares de vigilancia o intervenciones administrativas totales<sup>6</sup>. Al cierre de 2023 estas Cajas de Compensación tenían un total de afiliados de 10.730.593, según las cifras dadas por la Superintendencia de Subsidio Familiar a corte de febrero de 2024<sup>7</sup>.

**Tabla 1.** Listado de cajas de compensación familiar a nivel nacional

RAZÓN SOCIAL	NIT.	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL AMAZONAS - CAFAMAZ	800003122	AMAZONAS	LETICIA
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE ANTIOQUIA - COMFAMA	890900841	ANTIOQUIA	MEDELLÍN
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE SAN ANDRÉS Y PROVIDENCIA ISLAS - CAJASAI	892400320	ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA	ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE BARRANQUILLA - COMBARRANQUILLA	890102002	ATLÁNTICO	BARRANQUILLA
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR - CAJACOPI ATLÁNTICO	890102044	ATLÁNTICO	BARRANQUILLA
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR - COMFAMILIAR ATLÁNTICO	890101984	ATLÁNTICO	BARRANQUILLA
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE FENALCO - ANDI - COMFENALCO CARTAGENA	890480023	BOLÍVAR	CARTAGENA
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE BOYACÁ - COMFABOY	891800213	BOYACÁ	TUNJA
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE CALDAS - CONFCA	890806490	CALDAS	MANIZALES
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL CASANARE - COMFACASANARE	844003392	CASANARE	YOPAL
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL CAUCA - COMFACAUCA	891500182	CAUCA	POPAYÁN
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL CÉSAR - COMFACESAR	892399989	CESAR	VALLEDUPAR
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL CHOCCO - COMFACHOCCO	891600091	CHOCCO	QUIBDÓ
CAJA COLOMBIANA DE SUBSIDIO FAMILIAR - COLSUBSIDIO	860007336	CUNDINAMARCA	BOGOTÁ
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR - CAFAM	860013570	CUNDINAMARCA	BOGOTÁ
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR - COMPENSAR	860066942	CUNDINAMARCA	BOGOTÁ
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL MAGDALENA - CAJAMAC	891780093	MAGDALENA	SANTA MARTA
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR - COFREM	892000146	META	VILLAVICENCIO
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL NORTE DE SANTANDER - COMFANORTE	890500516	NORTE DE SANTANDER	CUCUTÁ
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL ORIENTE COLOMBIANO - COMFAORIENTE	890500675	NORTE DE SANTANDER	CÚCUTA
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL PUTUMAYO - COMFAMILIAR PUTUMAYO	891200337	PUTUMAYO	MOCCA
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE FENALCO - COMFENALCO QUINDÍO	890000381	QUINDÍO	ARMENIA
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE RISARALDA - COMFAMILIAR RISARALDA	891480000	RISARALDA	PEREIRA
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR - COMFENALCO SANTANDER	890201578	SANTANDER	BUCARAMANGA
CAJA SANTANDERÉANA DE SUBSIDIO FAMILIAR - CAJASAN	890200106	SANTANDER	BUCARAMANGA
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE SUCRE - COMFASUCRE	892200015	SUCRE	SINCELEJO
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL SUR DEL TOLIMA - CAFASUR	890704737	TOLIMA	ESPINAL
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE FENALCO DEL TOLIMA - COMFENALCO	890700148	TOLIMA	IBAGUÉ
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL TOLIMA - COMFATOLIMA	800211025	TOLIMA	IBAGUÉ
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL VALLE DEL CAUCA - COMFENALCO VALLE DE LA GENTE	890303093	VALLE	CALI
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL VALLE DEL CAUCA COMFAMILIAR ANDI - COMFANDI	890303208	VALLE	CALI

<sup>5</sup> Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales. “CONSTANCIA DE PUBLICACIÓN LISTADO DE CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR A NIVEL NACIONAL”. Emitida el 22 de enero de 2024. [https://www.ugpp.gov.co/sites/default/files/Parafiscales/listado\\_ccf\\_vigencia\\_2024\\_0.pdf](https://www.ugpp.gov.co/sites/default/files/Parafiscales/listado_ccf_vigencia_2024_0.pdf)

<sup>6</sup> *Idem.*

<sup>7</sup> Consultar: [https://www.ssf.gov.co/noticias/-/asset\\_publisher/OtnANBInIEgH/content/casi-millon-medio-trabajadores-afiliaron-cajas-compensacion-ultimos-4-anos](https://www.ssf.gov.co/noticias/-/asset_publisher/OtnANBInIEgH/content/casi-millon-medio-trabajadores-afiliaron-cajas-compensacion-ultimos-4-anos)

**CAJAS DE COMPENSACIÓN  
FAMILIAR, REPORTADAS POR LA  
SUPERINTENDENCIA DE SUBSIDIO  
FAMILIAR CON MEDIDAS ESPECIALES DE  
VIGILANCIA**

RAZÓN SOCIAL	NIT.	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	TIPO DE MEDIDA
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR - COMPENALCO ANTIOQUIA	890900842	ANTIOQUIA	MEDELLÍN	INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA TOTAL
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE ARAUCA - COMFIAR	800219488	ARAUCA	ARAUCA	INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA TOTAL
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE CARTAGENA Y BOLÍVAR - COMFAMILIAR	890480110	BOLÍVAR	CARTAGENA	INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA TOTAL
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL CAQUETÁ - COMFACA	891190047	CAQUETÁ	FLORENCIA	INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA PARCIAL
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL CÉSAR - COMFACESAR	892399989	CESAR	VALLEDUPAR	MEDIDA CAUTELAR DE VIGILANCIA ESPECIAL
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE CÓRDOBA - COMFACOR	891080005	CÓRDOBA	MONTERÍA	INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA TOTAL
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE CUNDINAMARCA - COMFACUNDI	860045904	CUNDINAMARCA	BOGOTÁ	MEDIDA CAUTELAR DE VIGILANCIA ESPECIAL
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR CAMPESINA - COMCAJA	800231969	CUNDINAMARCA	BOGOTÁ	INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA TOTAL
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE LA GUAJIRA - COMFACUAJIRA	852115006	GUAJIRA	RIOHACHA	INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA TOTAL
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL HUILA - COMFAMILIAR	891880008	HUILA	NEIVA	INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA TOTAL
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE NARIÑO - COMFAMILIAR	891200208	NARIÑO	TUMACO	INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA TOTAL
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE BARRANCABERMEJA - CAFABA	890270275	SANTANDER	BARRANCABERMEJA	INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA TOTAL
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL NORTE DE SANTANDER - COMFANORTE	890500016	NORTE DE SANTANDER	CUCUTÁ	MEDIDA CAUTELAR DE VIGILANCIA ESPECIAL

**Fuente:** Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales, 2024<sup>8</sup>

## 5.2 Relación de trabajadores beneficiarios a no-beneficiarios

En 18 departamentos –los cuales representan el 64,3% de los mercados– hay sólo una caja de compensación disponible. Son mercados en los que el número de empresas afiliadas no supera el 3,8% del total y en los que el número de trabajadores afiliados está siempre por debajo del 2,1%.

En estos mercados usualmente la relación de trabajadores beneficiarios a no-beneficiarios es significativamente superior a uno, y generalmente más alta que en los mercados de mayor tamaño.

Un dato de interés es que, sistemáticamente, el número de personas a cargo de trabajadores beneficiarios supera de manera importante el correspondiente a trabajadores no-beneficiarios, lo cual se puede explicar, en parte, debido a que los hogares que devengan menos ingresos tienden a ser más numerosos, especialmente en términos de número de niños. El promedio nacional de esta relación es de cuatro a uno. En 2006, esta

relación fue, en promedio, superior a ocho en tres departamentos de la costa Atlántica (Cesar, Córdoba y Sucre), en los departamentos de Risaralda, Chocó, Tolima, Casanare, Amazonas y Quindío, y en la Caja Campesina.

El 59,4% del total de los trabajadores afiliados es empleado por el 42,8% de las empresas, y estos trabajadores están principalmente ubicados en Antioquia, Cundinamarca y el Valle. En el interior de estos mercados, la población afiliada está concentrada en pocas manos. En Cundinamarca, entre Colsubsidio, Cafam, y Compensar atienden el 19,3% del total de empresas y el 34,3% del total de los trabajadores afiliados del país.

Confama, en Antioquia, atiende el 11,4% de las empresas y el 10,7% de los trabajadores afiliados del país, mientras que, en el Valle, Comfandi concentra el 6,2% de las empresas y el 5,9% de los trabajadores.

Los números confirman la distribución geográfica desigual de las actividades empresariales en el país y presentan, como es de esperarse, un mercado de cajas de compensación que sigue el mismo patrón de la concentración geográfica. Los números evidencian también un grado importante de heterogeneidad en tamaño entre las cajas que operan en un mismo mercado geográfico.

Cuando se observan las empresas afiliadas al sistema de cajas según su tamaño, se encuentra que, aunque en cada mercado y en cada caja la distribución por tamaño de las empresas afiliadas sigue a aquella del país –con una mayoría de microempresas, un número mucho menor de empresas pequeñas y un número muy pequeño de empresas medianas y grandes– resulta interesante observar la composición empresarial de los distintos mercados y de las cajas que operan en cada uno de ellos.

En general, la participación de las microempresas es significativamente más alta en los mercados más pequeños (Arauca, Caldas, Caquetá, Huila, Magdalena, Meta, Quindío, entre otros), y menor en mercados como los de Cundinamarca, Antioquia y Atlántico, donde predominan las empresas más grandes.

Este patrón de distribución se repite al considerar las cajas por tamaño y de manera individual. Las cajas grandes atienden un número relativamente mayor de empresas pequeñas, medianas y grandes y un número menor de microempresas, comparadas con las cajas pequeñas que operan en el mismo mercado.

Una excepción notable en este sentido es Camacol, en Antioquia: una caja pequeña con una distribución atípica en la que las empresas medianas y grandes están sobre representadas (19,0% frente a 6,3% en el país).

## 5.3 El mercado de cajas de compensación en Colombia: Segmentación del mercado de cajas de compensación de acuerdo con la división política del país

Así, el balance que es posible hacer es que, en efecto, en los mercados en los que las cajas están sometidas a algún grado de competencia, cuando se mide la diversidad de los servicios que presta la caja, su desempeño es mejor que aquel de cajas que

<sup>8</sup> Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales. “CONSTANCIA DE PUBLICACIÓN LISTADO DE CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR A NIVEL NACIONAL”. Emitida el 22 de enero de 2024. [https://www.ugpp.gov.co/sites/default/files/Parafiscales/listado\\_ccf\\_vigencia\\_2024\\_0.pdf](https://www.ugpp.gov.co/sites/default/files/Parafiscales/listado_ccf_vigencia_2024_0.pdf)

atienden mercados más monopólicos. Esto confirma lo que uno esperaría a partir de la teoría económica. Un acotamiento que es necesario hacer a esta afirmación tiene que ver con el hecho de que en Colombia los mercados de una sola caja tienden a ser mercados relativamente más pobres y más pequeños. Sin embargo, esto no explica el menor nivel de actividad en cuanto a la generación de ingresos adicionales a los aportes de nómina.

El mercado de cajas de compensación en Colombia es un mercado no sólo segmentado de acuerdo con la división política del país sino también sujeto a barreras de entrada impuestas por la Ley. Sólo pueden entrar en operación cajas de mínimo 500 empleadores y 10.000 trabajadores afiliados beneficiarios (Ley 21 de 1982, artículo 40).

Esta segunda restricción es el reconocimiento de que existe alguna ventaja en la calidad del servicio que está asociada al tamaño de la caja. Lo que no resulta evidente es cómo se determina el tamaño mínimo al cual se puede considerar eficiente que una caja de compensación entre a operar. Por una parte, la segmentación del mercado por departamentos, por la naturaleza de estos mismos, implica forzosamente la existencia de mercados de tamaños diversos y de diversos niveles de ingreso.

Las barreras de entrada han de estar definidas con sujeción a esta restricción, para que pueda existir por lo menos una caja en cada mercado. Por otra parte, esta disposición ignora que las cajas que aparentemente funcionan con un mayor grado de eficiencia son usualmente cajas de un tamaño mucho mayor que el mínimo que determina la ley.

Si hay un reconocimiento de que el tamaño trae algún tipo de ventaja en términos de costos, ya sea por economías de escala o por economías de alcance, y se piensa que la curva de costos medios de una caja de compensación tiene una forma típica de U, la estructura misma de costo del sistema actuaría como un desincentivo a la entrada de cajas excesivamente pequeñas, pues éstas no estarían en capacidad de competir en el mercado.

En el extremo, si la curva de costos medios de este mercado fuera decreciente para todo nivel de demanda, se estaría frente a un caso de monopolio natural en el cual tendría sentido que el Estado dejara operar a una sola firma, regulándola. Este último no parece, sin embargo, ser el caso de las cajas de compensación, pues uno puede imaginarse que a partir de un tamaño dado una caja verá incrementarse sus costos de servicio por afiliado, en parte porque se trata de un mercado en el que el tema regional es relevante, dado que los costos de servicio están necesariamente asociados a la ubicación del trabajador afiliado y su familia.

La reflexión anterior apunta a sugerir la conveniencia de reconsiderar la racionalidad de la segmentación del mercado en departamentos. Como se pudo apreciar a partir de los datos, esto sujeta a los departamentos más pobres a ser atendidos por cajas más pobres y no contribuye a igualar la calidad de vida entre las regiones.

Siempre que la competencia (o la posibilidad de competencia) discipline naturalmente un mercado, el Estado debe evitar intervenir.

Por otra parte, la imposición de un tamaño mínimo de operación para entrar no es necesaria, pues la mínima escala eficiente la determina el mercado. En el largo plazo, un esquema como el que aquí se visualiza tendería hacia un mercado atendido por un número más pequeño de cajas más grandes, supervisado por una autoridad encargada de proteger a los usuarios de comportamientos colusivos, de regular eventualmente la calidad mínima de los servicios y de diseñar un esquema regulatorio o de incentivos que garantice la presencia de las cajas en las zonas más pobres del país.

La segmentación del mercado de cajas de compensación de acuerdo con la división política del país, tiene algunas implicaciones negativas para su buen funcionamiento. Por una parte, contribuye a limitar la competencia a la que se enfrentan las cajas. Por otra, posiblemente aún más grave, limita la capacidad del sistema para contribuir a igualar la calidad de vida de los trabajadores entre las diversas regiones, al sujetar a los departamentos menos desarrollados a ser servidos por las cajas más pobres.

Es importante entonces revisar la racionalidad de esta disposición, con el fin de permitir mercados en los que las cajas en efecto puedan explotar las economías de escala y de alcance que puede haber en la estructura de costos de los servicios que prestan.

Una alternativa es desregular el mercado y dejar que la eficiencia de las cajas sea el criterio que guíe su elección de tamaño y su rango geográfico de atención. Seguramente esta estrategia llevaría a una estructura del mercado con menos cajas, y de mayor tamaño en promedio. Alternativamente, el Estado podría revisar la actual segmentación del mercado definiendo unas regiones más amplias en las que coexistan localidades de altos y bajos ingresos. En cualquiera de los dos casos, el Estado tendría que estar alerta para entrar a regular la calidad del servicio cuando la competencia no sea suficiente, para vigilar y controlar los posibles comportamientos de competencia desleal, y para intervenir con regulaciones o esquemas de incentivos que aseguren la presencia de las cajas en las zonas más pobres.

Así, Marcela Meléndez y Fabio Sánchez en su estudio "*La competencia en el mercado de las cajas de compensación familiar*" proponen las siguientes medidas para solucionar darle solución a los problemas de eficiencias de la actual estructura de las Cajas de Compensación del país:

- Debe propiciarse la libre entrada de cajas de compensación al mercado.
- Debe permitirse a las cajas competir por la afiliación de las empresas utilizando su portafolio completo de servicios, incluido en él la cuota de subsidio monetario que la caja está en disposición de pagar. Esto requiere la derogación del Decreto número 1769 de 2003.

- Deben diseñarse esquemas de incentivos o regulaciones dirigidas a promover la presencia de las cajas en localidades de menor tamaño (y/o menores ingresos), de modo que la libre competencia no tenga como resultado localidades desatendidas.

- Deben perseguirse y sancionarse comportamientos de verdadera competencia desleal como el cierre ilegal de las puertas de una caja a las empresas descompensadas, o la oferta de contraprestaciones no relacionadas con el portafolio de servicios a una empresa a cambio de su afiliación. Una herramienta para prevenir este tipo de comportamientos será realizar un esfuerzo de publicidad importante para que las empresas conozcan sus derechos legales y promover la denuncia por parte de las empresas de cualquier actividad de las cajas que no se ajuste a la ley.

- En reconocimiento de que se está frente a mercados de competencia imperfecta en los que los participantes pueden ejercer alguna forma de poder de mercado, debe considerarse la posibilidad de regular la calidad del servicio de las cajas.

- Debe no perderse de vista que a quien hay que proteger es al trabajador afiliado (y a su familia).

## 6. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

En Colombia se hace mención del subsidio familiar por primera vez en la Ley 60 de 1946. Luego, con el **Decreto número 118 de 1957** se ordena la creación de las cajas de compensación familiar (CCF) y se establece el subsidio como obligación legal para empresas con un capital superior a cien mil pesos (de 1957) y un número mínimo de veinte empleados.

En sus orígenes se trata de un subsidio de carácter prestacional selectivo, que deja a buena parte de la población laboral activa por fuera del régimen y que permite a los empleados vinculados a empresas grandes obtener subsidios monetarios más altos.

**El Decreto número 3151 de 1962** autoriza a las cajas de compensación por primera vez para prestar también otros servicios a las familias de los trabajadores afiliados<sup>9</sup>.

Más adelante, reivindicando la solicitud de las asociaciones sindicales, la **Ley 56 de 1973** revisa las reglas para la asignación de subsidios, corrigiendo las inequidades que resultaban al estar el monto del subsidio atado al valor de la nómina, y admite la representación de los obreros en sus consejos directivos.

Esta misma ley autoriza a las cajas a adelantar “programas de acción social” con preferencia en los campos de salud, educación, alimentación y mercadeo, y a realizar planes de construcción y financiación de vivienda individuales y multifamiliares. La participación de las cajas en este tipo de programas implica una redistribución de las apropiaciones antes destinadas exclusivamente al pago del subsidio directo en dinero.

En **1981 la Ley 25** somete a las cajas de compensación familiar a la supervisión, vigilancia y control de la Superintendencia del Subsidio Familiar, entidad hoy adscrita al Ministerio de la Protección Social.

Un año más tarde, la **Ley 21 de 1982** hace una compilación de toda la legislación relacionada con el tema del subsidio familiar y determina la manera cómo las cajas de compensación deben distribuir los aportes entre las diferentes actividades que les asigna la Ley.

El **Decreto número 341 de 1988**, reglamentario de esta Ley, se considera el reglamento del funcionamiento de las cajas de compensación familiar. Este decreto reglamenta la constitución de las cajas, el régimen de afiliaciones, los subsidios, las inversiones, el control de la Superintendencia y la ejecución de programas sociales en las áreas de salud, vivienda, educación, recreación y crédito, entre otros.

Posteriormente, la **Ley 49 de 1990** establece que los recursos que por ley deben dedicar las cajas de compensación a los programas sociales impuestos por el gobierno dependerán de lo que se denomina el “cuociente” de cada caja.

Este cuociente es la relación entre los recaudos de la caja divididos por el número de personas a cargo de los beneficiarios de la caja y los recaudos de todas las cajas divididos por el número total de personas a cargo de los beneficiarios de todas las cajas del país. Un cociente menor que uno significa que la caja paga menos subsidio monetario por afiliado que el promedio de las cajas; un cociente mayor que uno significa lo contrario. Este cuociente se utiliza para determinar el porcentaje de recursos que cada caja destina a los subsidios monetarios y el que destina a otros programas.

En **1991, la Ley 3ª** crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y el subsidio familiar de vivienda.

Luego en el año **2000 se expiden los decretos reglamentarios 1746 y 2620**. El primero autoriza a las cajas para otorgar créditos hipotecarios y el segundo define los diferentes tipos de soluciones de vivienda, los beneficiados por el subsidio y los montos.

**La Ley 100 de 1993** promueve la participación de las cajas de compensación familiar en el sistema de seguridad social, dándoles la oportunidad de crear sus propias entidades promotoras de salud (EPS). En esta misma ley se reglamenta la participación de las cajas en el régimen subsidiado, dándoles la libertad de crear y administrar sus propias Administradoras del Régimen Subsidiado (ARS) y se determina que, en caso de no hacerlo, los recursos previstos para este fin se transferirán al Fondo de Solidaridad y Garantías (Fosyga).

También en **1993, la Ley 101** crea la Caja de Compensación Familiar Campesina (Comfama) como una corporación con la misma personería jurídica que las cajas existentes y con el objetivo de cubrir a los trabajadores del sector rural en todo el país.

<sup>9</sup> Meléndez, Marcela. Sánchez, Fabio. (2008). La competencia en el mercado de las cajas de compensación familiar. Fedesarrollo. Página 107.

Más recientemente, la **Ley 789 de 2002**, incluye cambios que afectan la operación de las cajas. Por una parte, con el fin de evitar dobles subsidios a un mismo hogar, esta ley establece topes al subsidio monetario. Por otra parte, determina que las cajas destinarán recursos para el fomento del empleo y la protección al desempleo mediante la creación de programas de microcrédito destinados a la microempresa y a la pequeña y mediana empresa.

Adicionalmente, la **Ley 789** establece un “régimen de transparencia” según el cual las cajas no deben ejercer frente a los empleadores ningún tipo de presión indebida con el objeto de obtener la afiliación a la caja o impedir su desafiliación, ni tener actuaciones que impliquen abuso de posición dominante, realización de prácticas comerciales restrictivas o competencia desleal en el mercado.

A partir de enero 2003, la Ley somete a las cajas a la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de competencia y protección del consumidor.

El **Decreto número 1769 de 2003**, expedido en uso de facultades extraordinarias conferidas por esta Ley, regula por primera vez el valor del subsidio monetario que se paga a través de las cajas, estableciendo un régimen en el que habrá un tope al subsidio en cada departamento (cuota de referencia departamental) y transferencias de unas cajas a otras para compensar aquellas cajas cuyos ingresos por aportes sean insuficientes para financiar un nivel de subsidio igual a la cuota de referencia.

La **Ley 920 de 2004** autoriza a las cajas de compensación familiar a adelantar actividad financiera, entendida como la captación de recursos en depósitos a término, ahorro programado y ahorro contractual de sus trabajadores, pensionados, independientes y desempleados afiliados para colocar estos fondos nuevamente y de forma exclusiva entre éstos, a través de créditos.

En **2011, la Ley 1438** estableció que las Cajas de Compensación Familiar deben asignar una partida de 6,25% sobre los aportes patronales, para acciones de promoción y prevención en el marco de la estrategia de atención primaria en salud y/o en la unificación de los planes de beneficios. Según Asocajas y Coddés (2014), “esta ley le dio un nuevo aire al papel que las Cajas tienen para el sistema de salud en el país, consolidándose en pieza clave de la recomposición del sistema de salud”.

Por otra parte, la **Ley 1636 de 2013** estableció la creación del Mecanismo de Protección al Cesante (MPC) y la institucionalidad para su operación. Esta misma Ley establece que las CCF deben brindar beneficios sociales y económicos para la población cesante a través del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (Fosfec), cuya fuente de financiamiento son los recursos del Fonede.

Durante 2018, se consolidó la mesa de Foniñez con la participación de diversas CCF, para la construcción de la primera propuesta de ajuste del

Decreto número 1729 de 2008, la cual se trabajó con la Comisión Intersectorial para la Primera Infancia y el Ministerio de Trabajo durante el segundo y tercer trimestre de 2018. Como se presenta más adelante, este tipo de acciones permite afirmar desde la perspectiva de algunos actores, que sí hubo un tránsito de las CCF hacia la mayor incidencia en política pública tanto a escala nacional, como regional y local.

En general, la evolución de las CCF ha permitido pasar del subsidio monetario a una amplia gama de modalidades que incluyen tanto los subsidios en dinero, como en especie, y que aplican tanto a los trabajadores de empresas aportantes, como a trabajadores independientes, pensionados y no afiliados según Asocajas (2015). Esta amplia gama de modalidades incluye, según Carrasco y Farne (2010), casi todos los servicios que integran la seguridad y la protección social en el país. Para ello, se ha contado también con una evolución legal que permite contar con una serie de reglamentaciones y regulaciones que reflejan la complejidad de las realidades económicas y sociales de Colombia<sup>10</sup>.

## 7. CIRCUNSTANCIAS O EVENTOS QUE PUEDEN GENERAR POSIBLES CONFLICTOS DE INTERESES

De acuerdo con lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, se requiere que los autores de una iniciativa legislativa presenten en la exposición de motivos un apartado que describa los eventos que podrían generar un conflicto de interés durante su discusión y votación. A continuación, se presentan las siguientes consideraciones al respecto:

Los elementos del régimen de conflicto de intereses, tal como desarrollados por la jurisprudencia del Consejo de Estado, fueron recogidos por la Corte Constitucional en la Sentencia C-302 de 2021 de la siguiente manera:

*“(…) son entonces varios los elementos que, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, caracterizan la institución del conflicto de intereses: i) es una excepción a la inmunidad de los congresistas (artículo 185 de la CP); ii) es un concepto jurídico indeterminado que, en principio, impide establecer reglas generales aplicables a todos los casos; iii) aquel surge cuando el congresista o sus parientes, en los grados señalados en la ley, tienen un interés particular, actual y directo en un asunto puesto a su consideración, el cual, por esta misma razón, es antagónico al interés general que debe buscar y preservar la investidura del cargo; y iv) si el congresista está inmerso en un conflicto de intereses, deberá declararse impedido, con el fin de cumplir con el mandato constitucional contenido en el artículo 182 de la Carta<sup>11</sup>”.*

<sup>10</sup> Lorena, Riveras. (2022). Servicios prestados por las cajas de compensación familiar en Colombia: Estudio de caso de buenas prácticas en dos territorios desde una perspectiva de igualdad. Página 13

<sup>11</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-302 del 9 de septiembre de 2021, M. S. Cristina Pardo Schlesinger.

Es importante recordar los distintos tipos de beneficios que pueden configurar un conflicto de interés, según el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, modificatorio del artículo 286 de la Ley 5ª de 1992: a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio, genera ganancias, crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista que no están disponibles para el resto de los ciudadanos. También incluye la modificación de normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas en las que el congresista esté formalmente vinculado. b) Beneficio actual: aquel que se configura efectivamente en las circunstancias presentes y existentes al momento en que el congresista participa en la decisión. c) Beneficio directo: aquel que se produce específicamente para el congresista, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Adicionalmente, es fundamental resaltar que el interés debe ser particular y no general, ya que, de ser este último caso, los congresistas siempre se encontrarán en una situación de conflicto. Como lo describe el Consejo de Estado:

*“En tratándose de conflicto de intereses, el interés “particular” cobra relevancia, entonces, no porque el congresista pueda eventualmente beneficiarse de una ley expedida para la generalidad de la sociedad, sino porque dicho proyecto le significa al congresista un beneficio especial, no disponible para los colombianos que en abstracto se encuentren en las hipótesis de la ley, configurándose así una situación de desigualdad que ostensiblemente favorece al legislador<sup>12</sup>”.*

En este contexto y en estricto cumplimiento de la legislación vigente consideramos que este proyecto de ley no genera conflicto de interés al autor. Esto se debe a que se trata de una iniciativa de interés general, aplicable de manera equitativa a todos, que puede coincidir con los intereses de los electores en su conjunto.

En otras palabras, no se presenta una situación específica que resulte en un beneficio personal ni se percibe un beneficio actual en las circunstancias actuales.

Además, no existe la posibilidad de un beneficio directo que pueda beneficiar de manera específica a los congresistas, a sus cónyuges, parejas permanentes o parientes hasta el segundo grado de parentesco por consanguinidad, afinidad o civil.

Sin perjuicio de lo anterior, se debe tener en cuenta que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, no exime del deber del Congresista que, en su esfera privada, identifique causales adicionales que a su juicio considere pertinentes y exponerlas durante el trámite correspondiente.

## 8. IMPACTO FISCAL DE LA INICIATIVA

Respecto del concepto impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte ha dicho:

*“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso.*

*Lo anterior, en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso haya valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. (...). El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo”. (Sentencia C-315 de 2008).*

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquel, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.

Sin embargo, frente a las disposiciones propuestas en el presente proyecto de ley, consideramos que las mismas no generan un impacto fiscal adicional, pues no disponen la ordenación de gastos ni la generación de beneficios tributarios.

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Sentencia del 21 de octubre de 2010, C. P. Augusto Hernández Becerra, radicado 11001-03-06-000-2010-00112-00(2042).

En este sentido, conforme a los argumentos anteriormente expuestos, dejamos esta iniciativa a consideración de los Honorables Congresistas, para que, en su sano juicio y en análisis ponderado de esta temática, se pueda tener una nueva legislación que privilegie la Autonomía y Derechos Individuales y la Diversidad de Necesidades familiares y así permitir a los trabajadores ejercer su autonomía y tomar decisiones que se ajusten a sus valores y necesidades personales. La elección de la Caja de Compensación Familiar es un asunto de bienestar familiar y, por lo tanto, debería estar en manos de los empleados.

## 9. PLIEGO DE MODIFICACIONES

No se presentan modificaciones en la presente ponencia frente al texto radicado por los autores del proyecto de ley.

## 10. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones y haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir PONENCIA POSITIVA y en consecuencia, solicitamos de manera respetuosa a la Honorable Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, dar **Primer Debate en Cámara al Proyecto de Ley número 076 de 2025**, por medio del cual se dispone conforme al principio de libertad de escogencia la afiliación a las cajas de compensación familiar y se dictan otras disposiciones.

## 11. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 076 DE 2025 CÁMARA

*por medio del cual se dispone conforme al principio de libertad de escogencia la afiliación a las Cajas de Compensación Familiar y se dictan otras disposiciones.*

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

**ARTÍCULO 1º. Objeto.** La presente ley tiene como objeto reconocer la libertad de escogencia para la afiliación a las Cajas de Compensación familiar, como un derecho en cabeza del trabajador o empleado, que debe ser garantizado por el Estado y todos los integrantes del sistema.

**ARTÍCULO 2º. Ámbito de aplicación.** Las disposiciones propuestas en la presente Ley se aplicarán territorialmente en aquellos departamentos en los que dentro de su circunscripción presten sus servicios dos o más Cajas de Compensación Familiar, en aras de garantizar el principio de solidaridad establecido en el artículo 48 de la Constitución Política y que garantiza la estabilidad y suficiencia del Subsidio Familiar en todos los departamentos del país.

**ARTÍCULO 3º. Definición.** La libre escogencia, es un principio reconocido dentro del régimen de la seguridad social que le da al afiliado la facultad de escoger entre las diferentes Cajas de Compensación

Familiar, cuál de ellas le administrará el subsidio familiar en su naturaleza de prestación social.

**ARTÍCULO 4º. Libertad de Escogencia.** Conforme al principio de libertad de escogencia, la decisión de afiliarse a una Caja de Compensación Familiar la tomará el trabajador.

Las solicitudes de afiliación presentadas por los empleadores deberán estar referidas únicamente a la Caja de Compensación Familiar escogida por los empleados.

**ARTÍCULO 5º. Reglamentación.** El Ministerio del Trabajo reglamentará los términos, condiciones y procedimientos definidos en la presente ley, durante los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la misma.

**ARTÍCULO 6º. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Del honorable Representante,

  
**GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS**  
Coordinador Ponente  
Representante a la Cámara  
Departamento de Arauca

\*\*\*

## INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 107 DE 2025 CÁMARA

*por medio del cual la Nación se asocia a la celebración de los quinientos años (500) de fundación del municipio de Pueblo Viejo, departamento del Magdalena y se dictan otras disposiciones.*

Honorable Representantes

**ÁLVARO MAURICIO LONDOÑO LUGO**

Presidente

Comisión Segunda Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

E. S. D.

**Referencia: Ponencia para Primer Debate Proyecto de Ley número 107 de 2025 Cámara**, por medio del cual la Nación se asocia a la celebración de los quinientos años (500) de fundación del municipio de Pueblo Viejo, departamento del Magdalena y se dictan otras disposiciones.

### 1. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

El municipio de Pueblo Viejo, ubicado en el departamento del Magdalena, constituye uno de los asentamientos humanos más antiguos del Caribe colombiano y de América, cuya fundación data del 19 de marzo de 1526 por fray Tomás Ortiz, bajo la denominación de Playas de San José de la Ciénaga. Posteriormente, en el año de 1929, mediante

ordenanza departamental, fue elevado a la categoría de municipio con el nombre de Puebloviejo. Su historia refleja procesos de resistencia y transformación social, así como un importante legado cultural, económico y ambiental.

A lo largo de cinco siglos, Puebloviejo ha sido escenario de episodios históricos relevantes, entre ellos la batalla de 1820 por la independencia nacional, y cuna de personajes ilustres como el general Florentino Manjarrés, protagonista de la Guerra de los Mil Días. Enfrentando las adversidades propias de su ubicación estratégica entre el mar Caribe y la Ciénaga Grande de Santa Marta, la población ha debido reconstruirse en varias ocasiones tras las arremetidas del mar, demostrando resiliencia y fortaleza comunitaria.

La economía local ha estado sustentada tradicionalmente en la pesca artesanal, la extracción de sal marina y la agricultura, actividades que han garantizado la subsistencia de miles de familias, aunque actualmente se enfrentan a retos derivados de la precariedad en la prestación de servicios públicos, el deterioro de la infraestructura, la contaminación ambiental y la necesidad de diversificación económica. Según proyecciones del DANE, Puebloviejo cuenta con una población de 34.212 habitantes para el año 2024, de los cuales cerca del 70% pertenece al régimen subsidiado de salud, y registra un Índice de Pobreza Multidimensional estimado en 58%, lo cual refleja profundas necesidades sociales y económicas.

Por su valor histórico, cultural, patrimonial y ambiental, así como por los retos sociales que enfrenta, la conmemoración de los 500 años de Puebloviejo se erige como una oportunidad para exaltar su importancia en la historia nacional, promover su identidad cultural, impulsar el turismo sostenible y generar inversiones estratégicas que contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

## **2. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO**

El presente proyecto de ley tiene como objetivo que la Nación se asocie de manera oficial a la conmemoración de los quinientos (500) años de la fundación del municipio de Puebloviejo, departamento del Magdalena, mediante el reconocimiento institucional de su valor histórico, cultural, ambiental, turístico y económico. A través de esta iniciativa se busca rendir homenaje a una de las poblaciones más antiguas del Caribe colombiano y del país, promover la memoria histórica, fortalecer la identidad cultural de sus habitantes, e impulsar programas y proyectos estratégicos que contribuyan al desarrollo integral y sostenible de la región.

El articulado del proyecto de ley se estructura en siete disposiciones principales:

Objeto (artículo 1°): La Nación se asocia a la conmemoración de los 500 años de Puebloviejo, promoviendo actos conmemorativos y rindiendo homenaje a su importancia histórica, cultural, ambiental, turística y económica.

Reconocimiento institucional (artículo 2°): Se reconoce a Puebloviejo como uno de los asentamientos más antiguos del Magdalena y del país, exaltando su aporte patrimonial y la resiliencia de sus habitantes.

Programas y actos conmemorativos (artículo 3°): Se autoriza al Gobierno nacional, en coordinación con la Gobernación del Magdalena y la Alcaldía de Puebloviejo, para promover y financiar actos culturales, académicos, artísticos, deportivos y turísticos que resalten la historia y tradiciones del municipio.

Inversiones estratégicas (artículo 4°): Se faculta al Gobierno Nacional para incluir en el Presupuesto General de la Nación recursos destinados a proyectos de impacto social, cultural, ambiental, turístico y económico, como infraestructura cultural y deportiva, recuperación del patrimonio, fortalecimiento de la pesca artesanal, mejoramiento de servicios públicos y fomento del ecoturismo en la Ciénaga Grande de Santa Marta y la Isla de Salamanca.

Divulgación de la memoria histórica (artículo 5°): El Ministerio de Cultura, el ICANH, el Archivo General de la Nación y entidades educativas estarán facultados para promover investigaciones, publicaciones, exposiciones, audiovisuales y acciones pedagógicas que rescaten la memoria histórica y cultural de Puebloviejo y sus corregimientos.

Autorización presupuestal (artículo 6°): Se establece que las autorizaciones de gasto estarán sujetas a la disponibilidad presupuestal y a las normas orgánicas en materia de presupuesto, sin que ello implique un aumento automático del gasto.

Vigencia (artículo 7°): La ley entrará en vigencia a partir de su promulgación y derogará las disposiciones que le sean contrarias

## **3. CONSIDERACIONES DE LA PONENTE**

Los ponentes del presente proyecto de ley destacan la trascendencia histórica y cultural del municipio de Puebloviejo, fundado en 1526 y considerado uno de los asentamientos más antiguos del Caribe colombiano y de América. A lo largo de cinco siglos, la población ha sido escenario de hechos relevantes para la historia nacional, como la batalla de independencia en 1820, y cuna de personajes destacados como el general Florentino Manjarrés. Esta trayectoria otorga al municipio un papel simbólico en la memoria colectiva del país, que merece ser exaltado mediante la conmemoración de sus quinientos años de existencia.

De igual forma, los ponentes consideran que este aniversario constituye una oportunidad para reconocer la resiliencia de sus habitantes, quienes, a pesar de enfrentar históricamente arremetidas del mar, precariedad en los servicios básicos, problemas ambientales derivados de la contaminación de la Ciénaga Grande de Santa Marta y un alto índice de pobreza multidimensional, han mantenido vivas sus tradiciones, su identidad cultural y sus actividades productivas, principalmente la pesca artesanal, la agricultura y la extracción de sal.

El proyecto de ley no se limita a la realización de actos conmemorativos, sino que contempla medidas estratégicas orientadas al fortalecimiento social, cultural, ambiental y económico del municipio. Entre estas se incluyen inversiones en infraestructura cultural y deportiva, recuperación del patrimonio histórico, proyectos de turismo sostenible y acciones para mejorar la prestación de servicios básicos. Tales disposiciones tienen el potencial de generar impactos positivos duraderos en la calidad de vida de la población, en coherencia con el mandato constitucional de promover la cultura, la preservación del patrimonio y el desarrollo regional.

Asimismo, los ponentes resaltan que la iniciativa se ajusta plenamente a los parámetros constitucionales y legales, toda vez que las autorizaciones de gasto se encuentran condicionadas a la disponibilidad del Presupuesto General de la Nación, sin implicar una obligación automática de gasto, conforme a la jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional.

En consecuencia, los ponentes estiman que este proyecto de ley es pertinente, oportuno y necesario, pues conjuga el reconocimiento histórico y cultural de Pueblo Viejo con la promoción de políticas de desarrollo integral y sostenible, razón por la cual recomiendan a la Comisión su aprobación en primer debate.

**4. CONFLICTO DE INTERESES**

De acuerdo con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, el presente proyecto de ley no genera un conflicto de interés, toda vez que no constituye un beneficio particular, actual y directo para los congresistas. Se trata de una norma de alcance general, orientada al fortalecimiento de una cadena productiva regional de interés nacional. Sin perjuicio de ello, cualquier congresista que considere que tiene una causal deberá manifestarlo formalmente, en cumplimiento del régimen de conflictos de interés.

**5. IMPACTO FISCAL**

Conforme a lo establecido en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el proyecto no genera erogaciones presupuestales nuevas ni requiere fuentes adicionales de financiación. Las acciones contempladas se desarrollarán con cargo a los presupuestos de las entidades competentes, dentro de su capacidad operativa y funcional. No obstante, se remitió copia del articulado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que emita los comentarios pertinentes, garantizando la sostenibilidad financiera de la iniciativa.

**6. PLIEGO DE MODIFICACIONES.**

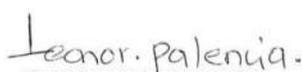
TEXTO RADICADO	TEXTO PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIÓN.
<b>Artículo 1º. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto que se asocie, rinda homenaje y promueva actos conmemorativos con ocasión de los quinientos (500) años de fundación del municipio de Pueblo Viejo, departamento del Magdalena, en reconocimiento a su importancia histórica, cultural, ambiental, turística y económica para la región Caribe y el país.	<b>Artículo 1º. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto que se asocie, rinda homenaje y promueva actos conmemorativos con ocasión de los quinientos (500) años de fundación del municipio de Pueblo Viejo, departamento del Magdalena, en reconocimiento a su importancia histórica, cultural, ambiental, turística y económica para la región Caribe y el país.	Sin modificaciones.
<b>Artículo 2º. Reconocimiento institucional.</b> Reconócese al municipio de Pueblo Viejo como uno de los asentamientos más antiguos del departamento del Magdalena, por su valor patrimonial, su aporte al desarrollo nacional, cultural, turístico, ambiental, económico y la resiliencia de sus habitantes frente a los desafíos históricos, ambientales y sociales.	<b>Artículo 2º. Reconocimiento institucional.</b> Reconócese al municipio de Pueblo Viejo como uno de los asentamientos más antiguos del departamento del Magdalena, por su valor patrimonial, su aporte al desarrollo nacional, cultural, turístico, ambiental, económico y la resiliencia de sus habitantes frente a los desafíos históricos, ambientales y sociales.	Sin Modificaciones
<b>Artículo 3º. Programas y actos conmemorativos.</b> Autorícese al Gobierno nacional, en coordinación con la Gobernación del Magdalena y la Alcaldía de Pueblo Viejo, para promover, organizar y financiar actos culturales, artísticos, académicos, deportivos y turísticos durante el año de la conmemoración, que exalten la historia y las tradiciones del municipio.	<b>Artículo 3º. Programas y actos conmemorativos.</b> Autorícese al Gobierno nacional, en coordinación con la Gobernación del Magdalena y la Alcaldía de Pueblo Viejo, para promover, organizar y financiar actos culturales, artísticos, académicos, deportivos y turísticos durante el año de la conmemoración, que exalten la historia y las tradiciones del municipio.	Sin Modificaciones.

TEXTO RADICADO	TEXTO PARA PRIMER DEBATE	OBSERVACIÓN.
<p><b>ARTÍCULO 4°. Inversiones estratégicas.</b></p> <p>El Gobierno nacional podrá incluir en el Presupuesto General de la Nación partidas destinadas a financiar proyectos de impacto social, cultural, ambiental, turístico y económico, tales como:</p> <p>a) Construcción, adecuación y mantenimiento de infraestructuras culturales, turísticas y deportivas.</p> <p>b) Recuperación, preservación y promoción del patrimonio histórico y cultural de Puebloviejo.</p> <p>c) Fortalecimiento de la pesca artesanal, la producción de sal marina y otros sectores productivos tradicionales.</p> <p>d) Mejoramiento de la prestación de servicios públicos básicos en el municipio y sus centros poblados.</p> <p>e) Proyectos de turismo sostenible, ecoturismo y rutas patrimoniales en la Ciénaga Grande de Santa Marta y la Isla de Salamanca.</p>	<p><b>ARTÍCULO 4°. Inversiones estratégicas.</b></p> <p>El Gobierno nacional podrá incluir en el Presupuesto General de la Nación partidas destinadas a financiar proyectos de impacto social, cultural, ambiental, turístico y económico, tales como:</p> <p>a) Construcción, adecuación y mantenimiento de infraestructuras culturales, turísticas y deportivas.</p> <p>b) Recuperación, preservación y promoción del patrimonio histórico y cultural de Puebloviejo.</p> <p>c) Fortalecimiento de la pesca artesanal, la producción de sal marina y otros sectores productivos tradicionales.</p> <p>d) Mejoramiento de la prestación de servicios públicos básicos en el municipio y sus centros poblados.</p> <p>e) Proyectos de turismo sostenible, ecoturismo y rutas patrimoniales en la Ciénaga Grande de Santa Marta y la Isla de Salamanca.</p>	Sin modificaciones.
<p><b>Artículo 5°. Divulgación de la memoria histórica.</b></p> <p>Facúltese al Ministerio de Cultura, al Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), al Archivo General de la Nación y a entidades educativas, para promover investigaciones, publicaciones, exposiciones, productos audiovisuales y acciones pedagógicas que rescaten la memoria histórica y cultural de Puebloviejo, incluyendo los corregimientos de Tasajera, Palmira, Isla del Rosario, Nueva Frontera, San Juan de Palos Prieto.</p>	<p><b>Artículo 5°. Divulgación de la memoria histórica.</b></p> <p>Facúltese al Ministerio de Cultura, al Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), al Archivo General de la Nación y a entidades educativas, para promover investigaciones, publicaciones, exposiciones, productos audiovisuales y acciones pedagógicas que rescaten la memoria histórica y cultural de Puebloviejo, incluyendo los corregimientos de Tasajera, Palmira, Isla del Rosario, Nueva Frontera, San Juan de Palos Prieto.</p>	Sin modificaciones.
<p><b>Artículo 7°. Vigencia.</b></p> <p>La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>Artículo 7°. Vigencia.</b></p> <p>La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	Sin modificaciones.

## 7. PROPOSICIÓN

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, se solicita a la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes dar primer Debate y Aprobar el **Proyecto de Ley 107 de 2025 Cámara**, por medio del cual la Nación se asocia a la celebración de los quinientos años (500) de fundación del municipio de Pueblo Viejo, departamento del Magdalena y se dictan otras disposiciones.

Atentamente

  
H.R. LEONOR MARIA PALENCIA VEGA  
Ponente

  
H.R. FERNANDO DAVID NIÑO MENDOZA  
Ponente

## 8. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO LEY NÚMERO 107 DE 2025 CÁMARA

*por medio del cual la Nación se asocia a la celebración de los quinientos años (500) de fundación del municipio de Puebloviejo, departamento del Magdalena, y se dictan otras disposiciones.*

**El Congreso de Colombia  
DECRETA**

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto que se asocie, rinda homenaje y promueva actos conmemorativos con ocasión de los quinientos (500) años de fundación del municipio de Puebloviejo, departamento del Magdalena, en reconocimiento a su importancia histórica, cultural, ambiental, turística y económica para la región Caribe y el país.

**Artículo 2°. Reconocimiento institucional.**

Reconócese al municipio de Puebloviejo como uno de los asentamientos más antiguos del departamento del Magdalena, por su valor patrimonial, su aporte al desarrollo nacional, cultural, turístico, ambiental, económico y la resiliencia de sus habitantes frente a los desafíos históricos, ambientales y sociales.

**Artículo 3°. Programas y actos conmemorativos.**

Autorícese al Gobierno nacional, en coordinación con la Gobernación del Magdalena y la Alcaldía de Puebloviejo, para promover, organizar y financiar actos culturales, artísticos, académicos, deportivos y turísticos durante el año de la conmemoración, que exalten la historia y las tradiciones del municipio.

**ARTÍCULO 4°. Inversiones estratégicas.**

El Gobierno nacional podrá incluir en el Presupuesto General de la Nación partidas destinadas a financiar proyectos de impacto social, cultural, ambiental, turístico y económico, tales como:

- a) Construcción, adecuación y mantenimiento de infraestructuras culturales, turísticas y deportivas.
- b) Recuperación, preservación y promoción del patrimonio histórico y cultural de Puebloviejo.
- c) Fortalecimiento de la pesca artesanal, la producción de sal marina y otros sectores productivos tradicionales.
- d) Mejoramiento de la prestación de servicios públicos básicos en el municipio y sus centros poblados.
- e) Proyectos de turismo sostenible, ecoturismo y rutas patrimoniales en la Ciénaga Grande de Santa Marta y la Isla de Salamanca.

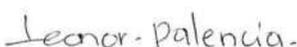
**Artículo 5°. Divulgación de la memoria histórica.**

Facúltese al Ministerio de Cultura, al Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), al Archivo General de la Nación y a entidades educativas, para promover investigaciones, publicaciones, exposiciones, productos audiovisuales y acciones pedagógicas que rescaten la memoria histórica y cultural de Puebloviejo, incluyendo los corregimientos de Tasajera, Palmira, Isla del Rosario, Nueva Frontera, San Juan de Palos Prieto.

**Artículo 6°. Autorización presupuestal.** Las autorizaciones de gasto previstas en la presente ley se ejecutarán de acuerdo con las disponibilidades del Presupuesto General de la Nación, sin implicar un aumento automático del mismo, y conforme a las normas orgánicas en materia presupuestal.

**Artículo 7°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente

  
H.R. LEONOR MARIA PALENCIA VEGA  
Ponente

  
H.R. FERNANDO DAVID NIÑO MENDOZA  
Ponente

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 117 DE 2025 CÁMARA**

*por medio de la cual se establecen medidas de Paridad de Género en los niveles directivos de los órganos colegiados” o “Ley Mujeres en Juntas Directivas*

Bogotá, D. C., 9 de septiembre de 2025

Honorable Representante

**CAMILO ESTEBAN ÁVILA MORALES**

Presidente Comisión Séptima

Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia: Ponencia para Primer Debate del Proyecto de Ley número 117 de 2025 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas de Paridad de Género en los niveles directivos de los órganos colegiados” o “Ley Mujeres en Juntas Directivas.**

Respetado Presidente.

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, por medio del presente escrito nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley de la referencia.

**i) ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA INICIATIVA**

El pasado 8 de marzo de 2024 fue radicado en la Secretaría General de la Cámara, el Proyecto de Ley número 395 de 2024 Cámara, y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 253 de 2024. La iniciativa tiene como único autor al honorable Representante *Héctor David Chaparro Chaparro*.

En su momento, por designación de la Mesa Directiva de la Honorable Comisión Séptima Constitucional de la Cámara, mediante oficio CSCP 3.7-162-24 se designó como ponente del proyecto al honorable Representante *Héctor David Chaparro Chaparro*.

El proyecto fue discutido y aprobado por unanimidad en la Comisión Séptima Constitucional de la Cámara el 17 de abril de 2024. Para segundo debate fueron designados como ponentes coordinadores los Representantes *Héctor David Chaparro Chaparro*, *María Fernanda Carrascal* y *Martha Lisbeth Alfonso* y, como ponentes las Representantes *Karen Juliana López*, *Leider Alexandra Vásquez* y *Betsy Judith Pérez*.

A pesar de lo anterior, el proyecto fue archivado en junio de 2025, como consecuencia del tránsito de la legislatura 2024-2025, al no ser agendado por la presidencia de la Cámara de Representantes.

Esta nueva versión del proyecto de ley que se presenta ante el Congreso de la República, reúne y acoge las proposiciones avaladas y concertadas que fueron radicadas por parte de los Representantes a la Cámara, durante el trámite de la iniciativa, tanto en la Comisión Séptima Constitucional como en la Plenaria de la Corporación.

La mesa directiva de la Comisión Séptima Constitucional de la Cámara de Representantes, mediante oficio CSCP 3.7-462-25 del 27 de agosto del año en curso, designó como ponentes a los Representantes Héctor David Chaparro y Martha Lisbeth Alfonso.

## ii) OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Este proyecto de ley tiene por objeto materializar mediante acciones afirmativas las medidas contenidas en: i.) Tratados internacionales como el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (algunos ratificados por Colombia - Ley 51 de 1981 / Ley 984 de 2005), ii.) Derechos y principios constitucionales de igualdad de derechos y oportunidades para la mujer, sin ningún tipo de discriminación (Artículo 43 C. P.), y iii.) En general normas como la Ley 581 de 2000, Ley 823 de 2003, Ley 1475 de 2011, Decreto número 455 de 2020, entre otras muchas que pretenden crear condiciones para potencializar el papel de la mujer en la sociedad, eliminando las barreras históricas y sociales que limitan su participación las esferas de la vida pública y privada, así como la toma de decisiones en las esferas de injerencia de la actividad económica, empresarial, política de la sociedad.

## iii) JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

### Contexto Normativo

La Constitución Política de Colombia contiene en su artículo 43 un principio que debe materializarse con acciones concretas que lleven a garantizar la existencia de condiciones reales de igualdad en derechos y oportunidades para las mujeres.

De esta manera es como el Estado colombiano ha venido incorporando medidas legislativas que tienen a desarrollar este principio, en diversos aspectos laborales, de salud, educación entre otros. En particular, para el objeto de esta iniciativa vale la pena destacar algunas que concretamente se relacionan con el proyecto de ley, a saber:

- **Ley 581 de 2000:** Por la cual se reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Nacional. Esta norma contiene un marco normativo general para la participación adecuada y efectiva de la mujer en las instancias de decisión nacional, departamental, regional, provincial, distrital y municipal. De manera concreta, en su artículo 4º sobre la participación efectiva de la mujer contempla un sistema progresivo de porcentajes mínimos de participación de la mujer en los niveles del poder público, estableciendo un mínimo de 30% para la ocupación de cargos de máximo nivel decisorio y de otros niveles decisorio. Contiene otras normas sobre promoción de participación femenina en el sector privado, sin mencionar un % como lo establece la iniciativa que se pone a consideración del Congreso.

- **Ley 823 de 2003:** Por la cual se contemplan medidas para la igualdad de oportunidades para las mujeres, contemplado medidas afirmativas y políticas públicas en temas de salud, laborales, acceso a propiedad y vivienda, fomento empresarial entre otros.

- **Ley 2117 de 2021:** Por medio del cual se adiciona la Ley 1429 de 2010, la Ley 823 de 2003, se establecen medidas para fortalecer y promover la igualdad de la mujer en el acceso laboral y en educación en los sectores económicos donde han tenido una baja participación. Se establecen programas para materializar la premisa de salario igual a trabajo de igual valor, entre otras.

- **Ley 1257 de 2008:** Se contemplan medidas, incluso de carácter penal, sobre sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres.

- **Ley 1475 de 2011:** En la cual se contemplan medidas para la inclusión efectiva de mujeres en el proceso político, debates electorales y obtener representación política. Norma en la cual no se contemplan medidas que aborden el objeto de este proyecto de ley.

- **Ley 1955 de 2019:** Esta norma que contiene el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, contiene normas que entre otras cosas crean el Sistema Nacional de las Mujeres; una política pública integral estatal para la promoción, planeación, protección, fortalecimiento y desarrollo empresarial de las organizaciones de la economía solidaria con énfasis en la equidad de género; entre otras.

De esta norma resulta llamativo que, aunque las bases que el gobierno nacional presentó previo a la radicación del proyecto contenían una sólida argumentación y contexto sobre la necesidad de adoptar acciones para reducir la desigualdad con la mujer, esta argumentación no se vio reflejada en el articulado. Concretamente las bases contemplaban:

“En Colombia, hay evidencia de que las mujeres están en desventaja en una buena parte de las oportunidades sociales y productivas, en otras palabras, nacer mujer en esta Nación, implica contar con menos oportunidades para el desarrollo individual. Sin embargo, **el derecho a la igualdad es un derecho humano y, por tanto, debe garantizarse que las mujeres**, quienes conforman más de la mitad de la población colombiana, **tengan una distribución justa** de bienes, productos y servicios, acceso a los recursos, **a las oportunidades y al poder.**

(...)

Se evidencia también segregación de ocupaciones por género, donde las mujeres trabajan más en sectores de servicios. Todas estas cifras muestran la disparidad entre hombres y mujeres, y las mujeres están en clara desventaja. **El mercado no está corrigiendo por sí solo estas disparidades.**

La literatura ha demostrado que el aumento en la participación laboral femenina conduce a una mayor

asignación de recursos en educación, vivienda y nutrición para niños (Duflo, 2003; Thomas, 1990, 1994; Thomas & Strauss, 1995) y reduce la violencia intrafamiliar (Aizer, 2010; Iregui, Ramírez & Tribín, 2018). En consecuencia, muchas intervenciones de desarrollo en el mundo se han enfocado en incentivar la generación de ingresos por parte de las mujeres, como una forma de inducir empoderamiento y desarrollo (Adato, de la Briere, Mindek & Quiumbing, 2000; Qian, 2008).

No solo se trata de incrementar la oportunidad de empleabilidad de las mujeres, sino de **implementar estrategias que mejoren las condiciones laborales y contribuyan a la equidad de género para las mujeres en los empleos generados por las grandes, medianas y pequeñas empresas.** Por tanto, se propone fomentar sistemas de gestión de equidad de género como una línea estratégica de acción que contribuya a la reducción efectiva de las brechas salariales por razones de género; incrementar la presencia femenina en cargos directivos y de toma de decisiones; asegurar las responsabilidades compartidas en el trabajo doméstico no remunerado entre hombres y mujeres; erradicar el acoso laboral y el acoso sexual laboral; y cambiar actitudes, estereotipos y percepciones asociadas al género

**Ahora bien, al analizar el ascenso y posicionamiento de las mujeres en cargos directivos, se tiene que las juntas directivas están compuestas en un 65 % por hombres y en un 35 % por mujeres; es decir, que aproximadamente dos tercios de los cargos directivos son ocupados por hombres (Aequales, 2017).** De acuerdo con la ONU Mujeres (2017), aunque en 2017 se registró una brecha de género en la participación laboral para las mujeres que afrontan los techos de cristal (14,8%), esta cifra es diferente a la del llamado piso pegajoso, donde las mujeres registran una tasa relativamente alta de participación laboral (64,2%). Entre estas mujeres, solo un 19% se dedican exclusivamente al trabajo doméstico y de cuidados no remunerados. Es decir, además de contar con una mejor distribución de las tareas al interior del hogar, la mayor disponibilidad de ingresos les permite acceder a la oferta de servicios de cuidado, tanto para sus hijos como para las personas mayores o con alguna discapacidad que integren el hogar”. (negrilla y subrayado propio).

- **La Ley 984 de 2005:** Que aprobó el “El Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”, adoptado por la Asamblea General en 1999, obliga a los Estados signatarios a reconocer la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer para recibir y considerar las quejas expresadas por personas o grupos organizados de la sociedad civil, lo que constituye un mecanismo exigente de rendición de cuentas en materia de actos de discriminación contra las mujeres, en comparación con el mecanismo vigente de presentación de informes periódicos.

- **Ley 51 de 1981:** Aprobó la “Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”, en la cual se establece una necesidad maximizar las acciones de participación de la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre, en todos los campos, pues se considera indispensable para el desarrollo pleno y completo de un país, el bienestar del mundo y la causa de la paz. Al respecto se establece obligaciones concretas para los estados, como lo son (Ver artículos 2 y 11):

“Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer.

Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales o competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación.

**Tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas.**

**Adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyen discriminación contra la mujer.**

Medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, los mismos derechos, en particular:

- El derecho al trabajo como derecho inalienable de todo ser humano;

- El derecho a las mismas oportunidades de empleo, inclusive a la aplicación de los mismos criterios de selección en cuestiones de empleo;

El derecho a elegir libremente profesión y empleo, el derecho al ascenso, a la estabilidad en el empleo y a todas las prestaciones y otras condiciones de servicio, y el derecho al acceso a la formación profesional y al readiestramiento, incluido el aprendizaje, la formación profesional superior y el adiestramiento periódico” (negrilla y subrayado propio).

- **Decreto número 455 de 2020:** Mediante el cual se establecen reglas para lograr la paridad de género en los empleos de nivel directivo, de manera que:

“Para el año 2020 mínimo el treinta y cinco por ciento (35%) de los cargos de nivel directivo serán desempeñados por mujeres;

Para el año 2021 mínimo el cuarenta y cinco por ciento (45%) de los cargos de nivel directivo serán desempeñados por mujeres;

Para el año 2022 mínimo el cincuenta por ciento (50%) de los cargos de nivel directivo serán desempeñados por mujeres”.

Adicional, a las normas mencionadas, es necesario poner de presente en este breve y no exhaustivo análisis normativo, que el **Proyecto de Ley 338 de 2023 Cámara, 274 de 2023 Senado, por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2022-2026 'Colombia potencia mundial de la vida'**, contempla en sus Bases y Exposición de motivos lo siguiente:

“El Cambio es con las Mujeres: El cambio que propone este Plan es con las mujeres en todas sus diversidades. Ellas representan más de la mitad de la población y serán el centro de la política de la vida y de las transformaciones de nuestra sociedad. Así, se apuntará a lograr el cierre de brechas de género que afrontan las mujeres entre otros, en el campo laboral, de inclusión productiva, de acceso a tierra y activos productivos. De igual forma, a aumentar su participación efectiva en la toma de decisiones, a eliminar el flagelo de las violencias basadas en género y a mejorar sus condiciones de vida para su pleno desarrollo.

Actualmente la tasa de desempleo de las mujeres está 6,7 puntos porcentuales por encima de los hombres, y destinan más del doble del tiempo que los hombres a actividades de cuidados no remunerado, reflejo de la reproducción de roles de género y una baja valoración del cuidado. Además, de los predios titulados, sólo el 36% son de mujeres y persisten limitaciones de acceso al crédito y a activos productivos. Las mujeres representan sólo el 30% del Congreso y el 18% de los cargos de elección popular a nivel local. Una sociedad participativa y democrática requiere que las mujeres defensoras de los derechos humanos, ambientales y del territorio puedan ejercer su liderazgo sin miedo a poner en riesgo su vida, y la de su familia y su comunidad. No se puede hablar de paz total mientras las mujeres sigan siendo violentadas por razones de género, con actos de violencia sexual, física, psicológica y económica, tanto en sus hogares como fuera de ellos, llegando en muchas ocasiones hasta el feminicidio.

Mujeres como motor del desarrollo económico sostenible y protectoras de la vida y del ambiente. (...) Se promoverá la participación de las mujeres en las organizaciones de trabajadores y empleadores garantizando su representatividad en espacios de dirección y negociación y toma de decisiones; el fortalecimiento de la prevención, vigilancia y control, la seguridad y salud en el trabajo, la formalización laboral. Se impulsará la ratificación de convenio 190 de la OIT. La inspección laboral con enfoque de género será el primer paso para la garantía de los derechos de los y las trabajadoras domésticas y el avance de sus derechos en concordancia con los Convenios 142 y 189 de la OIT. Así mismo, en cumplimiento de las órdenes de la Corte Constitucional, se reglamentará el trabajo sexual y todas sus modalidades desde un enfoque de derechos, género y diversidad sexual.

Mujeres en el centro de la política de la vida y la paz. La representación política será más diversa y paritaria, y tendrá un enfoque interseccional y territorial, en los diferentes cargos públicos y niveles del Estado, incluyendo la rama legislativa y judicial y

promoviendo la paridad como piso y no como techo. Se fortalecerán los sistemas de monitoreo de la paridad para contar con información pública, desagregada tanto por categoría de cargos como con un enfoque interseccional. Los programas de formación política promoverán la participación de mujeres en toda su diversidad, y deberán asegurar su conexión con los partidos y espacios de decisión política, evaluando su efectividad. Se fortalecerá el seguimiento a recursos para el fomento de la participación política y se adelantará una estrategia para la eliminación de la violencia política contra las mujeres.

Sociedad libre de estereotipos y con gobernanza de género. (...). Se tendrán incentivos para que la empresa privada y los medios de comunicación promuevan formas de 217 relacionamiento sin sesgos de género y se sancionen prácticas de discriminación y violencia basada en género”.

Frente a estas bases del PND, el proyecto contempla puntualmente unas medidas que se considera pertinente mencionar, pues son medidas que apuntan al objetivo de esta iniciativa, enfocados en las juntas directivas de las empresas con participación estatal, juntas directivas de emisores de valores y los establecimientos bancarios, las corporaciones financieras, las corporaciones de ahorro y vivienda, las compañías de financiamiento Comercial, los almacenes generales de depósito, las sociedades fiduciarias y las sociedades de capitalización con participación mayoritaria del estado, deberán contar con un porcentaje del 30% de mujeres, a saber:

**“ARTÍCULO 278. JUNTAS DIRECTIVAS DE LAS EMPRESAS CON PARTICIPACIÓN ESTATAL.** Con el fin de modernizar el funcionamiento de las juntas directivas de las sociedades y demás personas jurídicas, en las cuales el Estado, directa o indirectamente, sea propietario o tenga participación mayoritaria, las juntas y/o consejos directivos, podrán estar conformadas por un número impar de miembros principales sin suplentes. Las Juntas o Consejos Directivos deberán contar en su conformación con miembros independientes, así como propender por la paridad de género. En los casos en que la potestad no resida en la Asamblea General de Accionistas, el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público reglamentará la forma en que se determinará el número de miembros principales, así como las políticas de transición que permitan asegurar una correcta transferencia del conocimiento entre los representantes de las juntas o consejos directivos.

**ARTÍCULO 279. Modifíquese el inciso primero y adiciónese un párrafo transitorio al artículo 44 de la Ley 964 de 2005, así:**

**ARTÍCULO 44. JUNTAS DIRECTIVAS DE LOS EMISORES DE VALORES.** Las juntas directivas de los emisores de valores se integrarán por un mínimo de cinco (5) y un máximo de diez (10) miembros principales, de los cuales cuando menos el veinticinco por ciento (25%) deberán ser independientes. En las juntas directivas de

los emisores de valores de economía mixta con participación mayoritaria del estado cuando menos el treinta por ciento (30%) deberán ser mujeres. En ningún caso los emisores de valores podrán tener suplentes numéricos. Los suplentes de los miembros principales independientes deberán tener igualmente la calidad de independientes.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Las entidades de que trata el presente artículo tendrán un plazo máximo de tres (3) años contados a partir del 1° de julio de 2023, para integrar sus juntas directivas conforme a lo aquí dispuesto.

**ARTÍCULO 280. Modifíquese el numeral 1 y adiciónese un parágrafo transitorio al artículo 73 del Decreto Ley 663 de 1993 - Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, así:**

1. Número de directores. Los establecimientos bancarios, las corporaciones financieras, las corporaciones de ahorro y vivienda, las compañías de financiamiento Comercial, los almacenes generales de depósito, las sociedades fiduciarias y las sociedades de capitalización, tendrán un número de directores que no será menor de cinco (5) ni mayor de diez (10). Las juntas directivas del tipo de entidades de las que trata este numeral de economía mixta con participación mayoritaria del estado estarán conformadas cuando menos en un treinta por ciento (30%) por mujeres. Las juntas o consejos directivos de las sociedades administradoras de fondos de pensiones y de cesantía estarán conformados por un número impar no menor de cinco miembros, de los cuales, cuando menos, uno corresponderá a los trabajadores y otro a los empleadores, con sus respectivos suplentes. El período de los representantes así designados será el mismo que el de los demás miembros de la junta directiva.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Las entidades de que trata el numeral primero del presente artículo, tendrán un plazo máximo de tres (3) años contados a partir del 1° de julio de 2023, para integrar sus juntas directivas conforme a lo aquí dispuesto”.

De otra parte, y para finalizar este acápite normativo, es necesario mencionar que dentro de los **Objetivos de desarrollo sostenible para 2030 de las Naciones Unidas**, el objetivo 5 sobre Igualdad de Género, contempla que los estados miembros de la ONU deberán comprometerse con:

- Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública.

- Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a todos los niveles.

Concretamente el estado colombiano se tiene trazado como meta que a 2030, las mujeres ocuparán el 50% los cargos decisorios dentro del Estado Colombiano, iniciando con una línea base en 2015 del 43% (Conpes 3918 de 2018).

Recientemente la Corte Constitucional mediante Sentencia C-136 de 2024 (Comunicado de número 17 del 24 de abril de 2024<sup>1</sup>), en estudio del **Proyecto de Ley Estatutaria número 93 de 2022 Senado, 349 de 2023 Cámara**, por la cual se adoptan medidas para garantizar la participación paritaria de las mujeres en las diferentes ramas y órganos del Poder Público de conformidad con los artículos 13, 40 y 43 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones, afirmó la constitucionalidad de la norma con base en los siguientes argumentos:

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

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

Con base en estas consideraciones, la Corte estudió la constitucionalidad de las disposiciones del proyecto de ley y las encontró compatibles con la Carta Política, puesto que están en sintonía con la eficacia de la igualdad material o de oportunidades de las mujeres y en los términos explicados en la jurisprudencia constitucional. Además, no contradicen las reglas jurisprudenciales que esta Corporación ha previsto

<sup>1</sup> <https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/Comunicado%2017%20-%20Abril%2024%20de%202024.pdf>

para las medidas de cuota a favor de las mujeres. Asimismo, cumplen con un juicio de proporcionalidad de intensidad intermedia, aplicable al caso de las acciones afirmativas (...).”

De todo este recorrido normativo, se puede inferir de manera razonable que el objetivo de este proyecto no solo materializa las obligaciones internacionales que ha suscrito el estado colombiano, sino que complementa las acciones que se han adoptado de establecer mínimos de porcentaje de participación de la mujer en espacios políticos, electorales, de órganos o cargos de dirección de entidades del sector público, cuestiones que deben trascender y estar incluidas en el sector privado.

#### iv. CIFRAS

De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para 2021, la desigualdad de género, particularmente en el mercado laboral, ha obstaculizado el crecimiento económico y el desarrollo social en la región de América Latina y el Caribe<sup>2</sup>.

- Tan solo el 15% de las mujeres ocupan cargos directivos y apenas el 14% son dueñas de empresas.
- Tan solo en el 11% de las empresas el puesto de gerente principal está ocupado por una mujer.
- Destacan que la presencia femenina es alta especialmente en áreas consideradas blandas, como comunicación y relaciones públicas; mientras que, en áreas duras, como comercio exterior y otras actividades, las mujeres representan menos del 35% de las personas empleadas.
- Asimismo, existe una mayor proporción de mujeres en cargos bajos (36%) que en cargos altos (25%) y que las mujeres representan solo un 35% de la fuerza laboral que utiliza tecnologías avanzadas.
- Las mujeres en posiciones más jerárquicas impulsan una mayor equidad de género “intrafirma”. Las empresas con gerente principal femenina emplean 7 puntos porcentuales (p.p.) más mujeres que las gerenciadas por hombres.

Recomienda el BIB que avance en la implementación de legislaciones de cupo de género, la publicación transparente de información salarial, la creación de programas de capacitación y el desarrollo de una agenda que facilite el balance entre el trabajo remunerado y no remunerado que asumen la mayoría de las mujeres.

En la página del BID, sobre el informe se menciona una afirmación con la que se está plenamente de acuerdo, pues expone Fabrizio Opertti, gerente del Sector de Integración y Comercio, que **“La igualdad de género contribuye a la reducción de la pobreza y mejora la calidad del capital humano para las generaciones futuras”**. Asimismo, el Presidente del BIB, expresó que **“La desigualdad de género, particularmente en el mercado laboral, ha obstaculizado el crecimiento económico y el desarrollo social en la región durante demasiado tiempo. Es por eso que invertir en el liderazgo femenino y promover empresas**

### **propiedad de mujeres es fundamental para impulsar un crecimiento sólido y sostenible en toda América Latina y el Caribe”**.

- De acuerdo con el Banco Mundial, se estima que los beneficios económicos de que las mujeres crearan nuevos negocios y los ampliaran al mismo ritmo que los hombres oscilan entre los USD 5 billones y los USD 6 billones.

- La conocida estimación de McKinsey Global Institute concluye que, de cerrarse las brechas de género en la participación económica, en las horas trabajadas y en la productividad, se añadirían 28 billones de dólares al PIB mundial en 2025, lo que equivale a la suma de las economías de Estados Unidos y China.

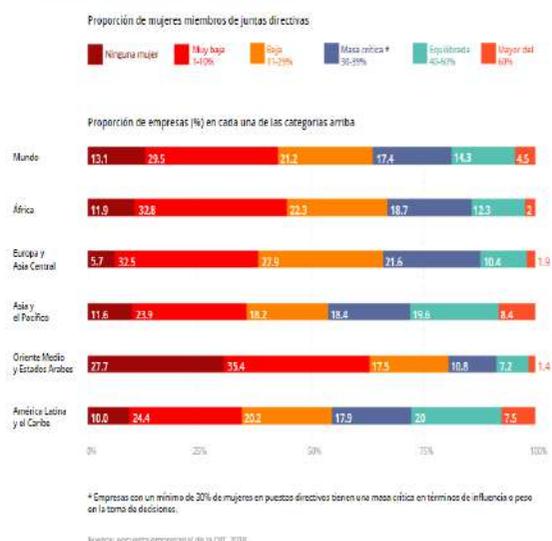
- Se ha estimado que un aumento en la tasa de participación femenina que equipare su tasa a la de los hombres en las edades de 14 a 65 años, incrementaría el ingreso de los hogares entre un 3% y un 4% en países como Brasil, México, Uruguay y Colombia, y hasta un 10% en países como El Salvador, Honduras y Nicaragua. Con ello, la pobreza disminuiría desde un punto porcentual en los primeros países, y más de 10 puntos porcentuales en los segundos. Además, si se eliminara la brecha de ingresos, es decir, si se asume que, si mujeres y hombres que tienen la misma experiencia y nivel de preparación recibieran la misma remuneración, la pobreza ser reduciría significativamente en países como Bolivia, Colombia, Nicaragua y Ecuador.

- De acuerdo con la OIT. Las mujeres están superando a los hombres en la formación de educación superior en la mayoría de las regiones. 53% a nivel mundial es la proporción de mujeres entre el total de graduados de educación superior, para América el porcentaje alcanza un 58.5%.

• Según la misma organización en América Latina y el Caribe en 2019 tan solo el 38.6% de los puestos directivos estaban ocupados por mujeres.

• La proporción de representación de mujeres miembro de juntas directivas para América Latina es así:

Las empresas pueden hacer más para lograr un porcentaje de al menos 30% de mujeres en sus juntas directivas



<sup>2</sup> Esta encuesta tuvo una muestra de más de mil empresas de 20 países de la región, de las cuales 100 fueron colombianas.

- Un estudio de la prestigiosa revista Harvard Business Review elaborado por Hansen, Ibarra, & Peyer (2015) mostró cuáles eran los mejores cien CEO de empresas con excelente desempeño a nivel mundial, es decir, quién ocupa el cargo más alto en las destacadas empresas multinacionales y, solo un 2% de mujeres estaban en esa lista versus el 98% de hombres.

### Según ONU Mujeres<sup>3</sup>:

- **Las diferencias de género en la legislación afectan tanto a las economías en desarrollo como a las desarrolladas y a las mujeres de todas las regiones.** En todo el mundo, más de 2.700 millones de mujeres están sujetas a restricciones legales que les impiden gozar de la misma libertad de elección de trabajo que los hombres. De las 190 economías evaluadas en 2023, más de un tercio (69 economías) tienen leyes que limitan la decisión de las mujeres de trabajar y 43 carecen de legislación sobre acoso sexual en el lugar de trabajo.

- **Las mujeres tienen menos probabilidades de participar en el mercado laboral que los hombres en todo el mundo.** La brecha de género mundial en materia de participación en la fuerza laboral se mantiene en el 30 por ciento desde 1990, con un 80 por ciento de los hombres frente al 50 por ciento de las mujeres. La tasa de participación en la fuerza laboral de las mujeres de entre 25 y 54 años en 2022 fue del 61,4 por ciento en comparación con el 90,6 por ciento de los hombres. Las mujeres de ese grupo de edad con al menos una hija o un hijo de menos de seis años sufren una “penalización por maternidad” ya que la brecha crece del 29,2 por ciento al 42,6 por ciento, con una participación femenina del 53,1 por ciento y una participación masculina del 95,7 por ciento.

- **Las mujeres tienen una probabilidad ligeramente inferior que los hombres de estar desempleadas, pero sufren un déficit de empleo muy superior.** En 2022, la tasa de desempleo mundial de las mujeres y los hombres se situó en el 5,7 por ciento y el 5,8 por ciento, respectivamente. Según las previsiones, esas cifras permanecerán relativamente estables en 2024. Sin embargo, la tasa de incidencia de déficit de empleo de las mujeres en 2022 fue del 15,0 por ciento y la de los hombres, del 10,5 por ciento, lo que significa que hubo 153 millones más de mujeres con una necesidad de empleo insatisfecha, frente a 115 millones de hombres.

- **Las mujeres están sobrerrepresentadas en el empleo vulnerable e informal.** Casi el 60 por ciento del empleo de las mujeres en todo el mundo se enmarca en la economía informal y, en los países de ingresos bajos, la cifra supera el 90 por ciento, según el último estudio disponible, que data de 2018.

- **En el sector agrícola, las mujeres están sobrerrepresentadas en el trabajo estacional, informal, a tiempo parcial y de salario bajo, que ofrece un acceso limitado a la protección social.** El 36 por ciento de las mujeres trabajadoras y el 38 por ciento de los hombres trabajadores de todo el mundo

trabajaban en sistemas agroalimentarios en 2019, aunque esas cifras podrían excluir a quienes trabajan por cuenta propia y a las trabajadoras y trabajadores familiares no remunerados. Existen notorias diferencias entre países y regiones. En el África Subsahariana, el 66 por ciento del empleo femenino se concentra en los sistemas agroalimentarios, frente al 60 por ciento en el caso de los hombres. En Asia Meridional, el 71 por ciento de las mujeres ocupadas trabajan en el sector agroalimentario, en comparación con el 47 por ciento de los hombres.

- **Las agriculturas tienen un nivel significativamente inferior que los agricultores de acceso, control y propiedad de la tierra y otros activos productivos.** Por ejemplo, a escala mundial, menos del 15 por ciento de las personas que poseen tierras son mujeres, aunque hay importantes variaciones entre países. Cerrar la brecha de género en materia de productividad agrícola y la brecha salarial en el empleo del sector agroalimentario podría incrementar el producto interno bruto mundial en un 1 por ciento, es decir, casi 1 billón de dólares estadounidenses.

- **Las mujeres reciben salarios inferiores a los de los hombres.** La brecha salarial de género es de alrededor del 20 por ciento. Eso significa que las mujeres ganan un 80 por ciento de lo que perciben los hombres, aunque esta cifra subestima la extensión real de la desigualdad salarial, sobre todo en los países en desarrollo, en los que predomina el empleo informal por cuenta propia. Las mujeres también se enfrentan a una penalización salarial por ser madres, que aumenta cuanto mayor es el número de hijas e hijos que tiene una mujer.

- **Las mujeres tienen menos probabilidades de ser empresarias y se enfrentan a más obstáculos para poner en marcha su negocio.** En 2022, la actividad de creación de empresas por parte de mujeres se situó en el 10,1 por ciento, una cifra que equivale al 80 por ciento de la tasa masculina, que fue del 12,6 por ciento. Sin embargo, en el caso de las empresas ya establecidas, la tasa del 5,5 por ciento de las mujeres suponía el 68 por ciento de la tasa de los hombres, que fue del 8,1 por ciento. Eso significa que la brecha de género es mayor cuanto más avanza el ciclo empresarial, lo que demuestra que las mujeres no sólo se enfrentan a múltiples obstáculos para iniciar un negocio, sino que también les resulta más difícil mantenerlo debido a la desigualdad.

- **Con frecuencia se observan altas tasas de emprendimiento entre las mujeres en los países de ingresos medianos y bajos** en los que escasean las opciones de trabajo decente, lo que pone de relieve el importante vínculo que une el empleo con el emprendimiento.

- **La violencia y acoso en el lugar de trabajo afectan a las mujeres con independencia de la edad, el lugar, los ingresos o el estatus social.** Se calcula que el costo económico para la economía mundial de las instituciones sociales discriminatorias y la violencia contra las mujeres asciende a unos 6 billones de dólares estadounidenses anuales.

<sup>3</sup> <https://www.unwomen.org/es/que-hacemos/empoderamiento-economico/hechos-y-cifras>

## COLOMBIA

### - Según cifras del DANE:

- En el último Censo Nacional del 2018, Colombia tenía una población de 48.2 millones de personas, de las cuales el 51.2% eran mujeres, es decir 24.7 millones.

- Mujeres con mayor tasa de desempleo: Para enero de 2023, la tasa de desempleo para los hombres fue de 11,0%, mientras que para las mujeres se ubicó en 17,4%, esto es 6.4% más para las mujeres.

- Mientras que en el mes de enero 2023 la población de hombres ocupados fue de 12.8 millones, las mujeres tan solo fueron 8.6 millones. Esto a pesar de que las mujeres representan más de la mitad de toda la población colombiana, tan solo son el 40% de la población ocupada.

- Para el mismo mes de enero de 2023, más de 487 mil mujeres entre 15 a 24 años están desocupadas, mientras que sólo 24 mil mujeres consiguieron empleo o lograron alguna ocupación.

- Casi 3 de cada 10 mujeres colombianas de 15 años y más no cuentan con ingresos propios, a diferencia de 1 de cada 10 hombres.

- Colombia ocupa la posición 22 de 153 países en el Índice Global de la Brecha de Género (IGBG).

- Las mujeres reciben por su trabajo ingresos 12,1% menores que los hombres.

- Según Alexander Guzmán, coordinador del **Centro de Estudios en Gobierno Corporativo del CESA**, existe un “dominio de los hombres en los cargos de liderazgo”:

- **Más del 90 % de los cargos de presidencia, gerencia general o dirección ejecutiva, y más del 80 % de los puestos de junta directiva son ocupados por hombres.**

Agrega que, en Colombia existen los pisos pegajosos que mantienen atadas a las mujeres a ciertos cargos u actividades y hay presencia de techos de cristal que impiden a las mujeres tener niveles más altos en los diferentes entornos sociales. Por esto algunas posiciones que se asocian a bajos niveles de responsabilidad son frecuentemente ejercidas por mujeres.

- Según un informe de Page Executive: Actualmente en el país existe una participación del 30 % de mujeres en cargos de alta dirección y cerca de un 45% en roles de primera línea como vicepresidencias y gerencia.

- Según el “Estudio de Remuneración 2023 Latam” las diferencias también se hacen visibles en términos de la brecha salarial, pues las mujeres presentan esquemas de remuneración fija, mientras que en los hombres es más común una combinación entre remuneración fija y variable, es decir, reciben otros beneficios adicionales al sueldo. En este sentido, en Colombia, los hombres directivos ganan en promedio un 14,6% y las mujeres 6,9%.

- Según la OIT la proporción de empresas en Colombia con mujeres ejecutivas de máximo nivel,

según tamaño de la empresa es: 23% en pequeñas empresas, 12.7% en empresas medianas y 11.8% en grandes empresas.

- En el encuentro de la comunidad de ‘Liderazgo de Mujeres en Juntas Directivas’, organizada por **María Andrea Trujillo, codirectora del Centro de Estudios en Gobierno Corporativo (Cege) del CESA**, se manifestaron los siguientes datos:

- De los 848 miembros de los órganos de gobierno corporativo, tan solo 180 son mujeres y 668 son hombres. Es decir que la participación de las mujeres en juntas directivas fue de 21,2% para el 2022.

- El Atlántico está por encima de esta cifra con 33,3%. Así mismo, Valle supera el promedio con 24% y Antioquia con 21,5%. Sin embargo, Bogotá está por debajo del promedio con 19,5%.

- A pesar de la dificultad, **según el Registro Único Empresarial y Social (RUES)** el 62,5 % del total fueron creadas por mujeres empresarias en el 2022.

- Fueron 143.466 empresas de personas naturales lideradas por mujeres, la cuales generaron en 2022 92 mil puestos de trabajo.

De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Equidad presentados en el Foro Equidad, Diversidad e Inclusión de la ANDI (2024<sup>4</sup>), cerrar la brecha global de género requeriría 131 años, 169 años para la paridad económica y 162 años para alcanzar la paridad política. Aunque según esta encuesta se han presentado avances en lo que refiere al incremento de la participación de las mujeres en las juntas directivas del país, donde se pasó del 25% en 2019 al 34% en 2023, aún falta mucho por trabajar y este proyecto busca aportar en el cierre de la brecha digital.

Otros datos relevantes de esta encuesta dan cuenta que la participación de la mujer en cargos de primer nivel ha aumentado, pasando del 34% en 2019 al 42% en 2023; en el segundo nivel se redujo la participación femenina, pasando del 46% al 35%; luego, en el tercer nivel, la participación de las mujeres vuelve a incrementarse, pasando del 44% al 48%; y, en los cargos operativos, también se registra un incremento, pasando del 35% en 2019 al 43% en 2023.

De otro lado, la encuesta indica que el 60% de las empresas ya cuentan con una estrategia de Diversidad, Equidad e Inclusión (DEI), de las cuales, el 57,6% tienen un presupuesto destinado exclusivamente a implementar estos planes. Así mismo, se destaca que el 90% de las empresas encuestadas genera planes de bienestar con enfoque de equidad de género.

Más recientemente la misma ANDI afirma que, se registra una mayor presencia de mujeres ocupando cargos de Primer Nivel, pasando del 34% en 2019

<sup>4</sup> <https://www.andi.com.co/Home/Noticia/17629-la-participacion-de-las-mujeres-en-las>

al 40% en el 2025 y, además, también se observó un crecimiento en la participación de mujeres en Juntas Directivas, pasando del 25% en el 2019 al 33% en el 2025<sup>5</sup>. Pese a este avance, se sigue reconociendo la necesidad de seguir trabajando en políticas para la Diversidad, Equidad e Inclusión de las mujeres en los entornos laborales y de acceso a empleos, tal como lo indica la ONU MUJERES<sup>6</sup>.

En sector privado se debe tener mayores avances, pues aunque en el sector público falta mucho por avanzar lo cierto es que si se han presentado importantes logros, como lo señala el Departamento Administrativo de la Función Pública<sup>7</sup>, pues al cierre de 2024 el porcentaje de mujeres en cargos directivos es del 48,26% que resulta al promediar el porcentaje de Máximo Nivel Decisorio (MND) de 46,62% y el Otro Nivel Decisorio (OND) de 49,92%, cifras que se acercan al 50% que se propuso el Gobierno como meta al cierre de 2026. Por Ramas del Poder Público, en la Ejecutiva el porcentaje de mujeres en cargos MND es 44,67% y en puestos de OND 50,76%; en la Legislativa 50% y 80% respectivamente, y en la Judicial 48,65% y 58,33%.

En la Organización Electoral el porcentaje es de 29,85% en los cargos de máximo nivel y de 42,27% en otros niveles decisión; en el mismo orden, en los Órganos de Control las cifras son de 45,35 y 42,79% en tanto que en los Órganos Autónomos los números son de 48,57% y 51,62%.

Finalmente, en las entidades que conforman el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, la participación de mujeres en cargos de Máximo Nivel Decisorio es de 50% y en Otros Cargos de Nivel Decisorio alcanza el 36,36%.

### **En el Derecho comparado:**

- Unión Europea: Directiva (UE) 2022/2381<sup>8</sup>: Instando a los países miembro a que las sociedades que cotizan en bolsa el 40 % de los miembros del sexo menos representado ocupen los puestos de administrador no ejecutivo y el 33 % del total de puestos de administrador, incluidos los de administrador tanto ejecutivo como no ejecutivo.

- Francia: Loi du 27 janvier 2011 relative à la ‘représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein des conseils d’administration et de surveillance et à l’égalité professionnelle’<sup>9</sup>. Mediante esta ley se establece un 40% para la representación equilibrada de mujeres y hombres para la integración de los Consejos de Administración. Esta ley, en su art. 8° y modificando el artículo 225.37 del Código de Comercio francés,

expone la materia de igualdad profesional y salarial e indica que las empresas habrán de presentar un informe en el que se detalle las condiciones de trabajo y formación que se desarrollan en la empresa tanto para hombres como para mujeres.

- España<sup>10</sup>: Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Se disponen medidas para establecer determinadas medidas de promoción de la igualdad efectiva en las empresas privada, fomentando la presencia equilibrada de mujeres y hombres en los consejos de administración de las sociedades mercantiles y las entidades públicas.

- Alemania<sup>11</sup>: La ley alemana se conoce como ‘Ley de Igualdad de Participación de Mujeres y Hombres en las Posiciones de Liderazgo en el Sector Público y Privado’ o ‘Act on the Equal Participation of Women and Men in Leadership Position in the Private and Public Sector’. La Ministra de de Familia Alemán Manuela Schwesig dijo en su momento que ‘La ley es un paso histórico para la igualdad de las mujeres en Alemania’, ‘Va a iniciar un cambio cultural en la empresa. En el futuro más mujeres estarán en las altas esferas, y por lo tanto también en las decisiones sobre salarios y condiciones de trabajo.’<sup>12</sup>. Con esta Ley las empresas que coticen en bolsa y sujetas a la cogestión que a partir del 1 de enero de 2016 cuenten con una cuota femenina del 30 % de los sillones de las juntas de vigilancia de las grandes empresas, un órgano que aprueba la gestión de las compañías.

- Noruega<sup>13</sup>: NORWEGIAN PUBLIC LIMITED LIABILITY COMPANIES ACT. La Ley de Cuotas exigiendo a las empresas una representación del 40% de mujeres en los consejos fue anunciada por Angsar Gabrielson, ministro de Comercio e Industria, del Partido Conservador, en el año 2002 y aprobada por el Parlamento en el 2003. La ley entró en vigor para las empresas públicas en el 2004, con un periodo de dos años de transición y se extendió a cerca de 500 empresas privadas cotizadas en la bolsa en el año 2006. En Noruega desde 1981 existía una cuota de genero para entidades públicas y no fue sino hasta el 2003 que fue ampliada a compañías de Responsabilidad Limitada, conocidas como ASA firms<sup>14</sup>.

- Holanda, Bélgica e Italia (con distintos plazos de tiempo y diversos porcentajes de representación), han fijado igualmente una cuota femenina en las cúpulas directivas de las empresas.

<sup>5</sup> <https://www.andi.com.co/Home/Noticia/17812-mas-mujeres-en-colombia-ocupan-cargos-d>

<sup>6</sup> <https://colombia.unwomen.org/es/stories/noticia/2024/11/onu-mujeres-y-el-dane-presentan-la-tercera-edicion-del-estudio-mujeres-y-hombres-brechas-de-genero-en-colombia-evidenciando-persistentes-desigualdades-en-el-pais>

<sup>7</sup> <https://www.funcionpublica.gov.co/-/mujeres-ocupan-el-48-26-de-los-cargos-directivos-del-sector-publico-colombiano>

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2022-81801>

<sup>9</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORF-TEXT000023487662>

<sup>10</sup> <https://www.boe.es/eli/es/lo/2007/03/22/3/con>

<sup>11</sup> [https://www.bundesgerichtshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Bibliothek/Gesetzesmaterialien/18\\_wp/gleichberechtigte\\_Teilhabe/bgbl.pdf;jsessionid=B545142969C0A907CEE46A3D313352C0.2\\_cid319?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bundesgerichtshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Bibliothek/Gesetzesmaterialien/18_wp/gleichberechtigte_Teilhabe/bgbl.pdf;jsessionid=B545142969C0A907CEE46A3D313352C0.2_cid319?__blob=publicationFile)

<sup>12</sup> [https://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/mundo/revista\\_ais/194/145.pdf](https://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/mundo/revista_ais/194/145.pdf)

<sup>13</sup> <https://hazrevista.org/rsc/2012/08/el-enviado-caso-noruego-sabe-de-cuotas/>

<sup>14</sup> <https://uvadoc.uva.es/bitstream/handle/10324/18801/TFG-L%201344.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

El panorama normativo, las cifras y el comparativo internacional descritos previamente permiten concluir de manera diáfana que a pesar de que el sector privado haga intentos de adelantar procesos de autorregulación para implementar políticas y acciones encaminados a garantizar una paridad de género en sus salarios, acceso y asenso a cargos directivos, participación y toma de decisiones, resulta necesario complementar esas medidas con acciones legislativas que orienten y den una ruta clara para que cumplir los objetivos a los cuales Colombia se ha comprometido nacional e internacionalmente. Esta iniciativa pondría a Colombia a la vanguardia sobre estos temas en Latinoamérica.

#### v. POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

“Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

(...)

a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*

b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*

c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*

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

a) **Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es**

**decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.**

b) *Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.*

c) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular; que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.*

d) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular; que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.*

e) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.*

f) *Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...). (Subrayado y negrilla fuera de texto).*

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley quienes tengan empresas, sociedades u órganos colegiados destinatarios de esta norma, de manera personal y evaluando su situación personal podrían manifestar su intención de que sea discutido y votado su consideración de impedimento. En todo caso se debe tener en cuenta que la iniciativa es de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual, por lo que se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

#### vi. PLIEGO DE MODIFICACIONES

El texto propuesto contiene las siguientes modificaciones para la ponencia de primer debate:

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
<p><b>Artículo 2º. Definiciones.</b> Para los efectos de esta ley, entiéndase:</p> <p>a) Órganos colegiados: Las juntas directivas o cualquier órgano colegiado de las sociedades comerciales; consejos de administración de propiedad horizontal; consejos directivos de instituciones de educación superior y colegios privados y estatales; entre otros, de todos los sectores <del>oos</del> y privados.</p> <p>(...)</p>	<p><b>Artículo 2º. Definiciones.</b> Para los efectos de esta ley, entiéndase:</p> <p>a) Órganos colegiados: Las juntas directivas o cualquier órgano colegiado de las sociedades comerciales; consejos de administración de propiedad horizontal; consejos directivos de instituciones de educación superior y colegios privados y estatales; entre otros, de todos los sectores <b>públicos</b> y privados.</p> <p>(...)</p>
<p><b>Artículo 3º Paridad de género.</b> Las organizaciones deberán garantizar que exista paridad de género en la conformación de listas para la elección de sus órganos colegiados, de las juntas directivas, consejos directivos, entre otros, así:</p> <p>(...)</p>	<p><b>Artículo 3º Paridad de género.</b> Las organizaciones deberán garantizar que exista paridad de género en la conformación de listas para la elección de sus órganos colegiados, de las juntas directivas, consejos directivos, entre otros, así:</p> <p>(...)</p>
<p><b>Parágrafo 4º.</b> En caso de órganos colegiados donde el proceso de conformación sea por designación, la integración de estos órganos colegiados, de las juntas directivas, consejos directivos, entre otros deberá tener en cuenta los criterios fijados en esta norma.</p> <p>(...)</p>	<p><b>Parágrafo 4º.</b> En caso de órganos colegiados donde el proceso de conformación sea por designación, la integración de estos órganos colegiados, de las juntas directivas, consejos directivos, entre otros deberá tener en cuenta los criterios fijados en esta norma, <b>siempre y cuando sea un número plural de cargos para designar.</b></p>
<p><b>Artículo 4º. Política Pública e incentivos.</b> El Gobierno nacional, departamental, distrital y municipal, en uso de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, promoverán en el marco de sus competencias y capacidades presupuestales, planes, programas, proyectos y campañas para la implementación de lo dispuesto en esta ley y desarrollarán medidas orientadas a fomentar la efectiva participación de las mujeres en todas las instancias, entidades y órganos públicos y privados; así mismo, brindarán capacitación para incentivar la paridad de género en los niveles directivos de los órganos colegiados en el sector público y privado.</p> <p>(...)</p>	<p><b>Artículo 4º. Política Pública e incentivos.</b> El Gobierno nacional, departamental, distrital y municipal, en uso de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, promoverán en el marco de sus competencias y capacidades presupuestales, planes, programas, proyectos y campañas para la implementación de lo dispuesto en esta ley y desarrollarán medidas orientadas a fomentar la efectiva participación de las mujeres en todas las instancias, entidades y órganos públicos y privados; así mismo, brindarán capacitación para incentivar la paridad de género en los niveles directivos de los órganos colegiados en el sector público y privado.</p> <p>(...)</p>
<p><b>Parágrafo.</b> El Gobierno nacional a través del Ministerio del Trabajo y el Ministerio de la Igualdad y la Equidad o quien desempeñe sus funciones, deberá incluir en el informe al Congreso de que trata el inciso 3 del artículo 208 de la Constitución Política los resultados y avances de la implementación de la presente ley y dar copia de este informe a la Comisión Legal de Equidad para la Mujer.</p>	<p><b>Parágrafo.</b> El Gobierno nacional a través del Ministerio del Trabajo y el Ministerio de la Igualdad y la Equidad o quien desempeñe sus funciones, deberá incluir en el informe al Congreso de que trata el inciso 3 del artículo 208 de la Constitución Política los resultados y avances de la implementación de la presente ley y dar copia de este informe a la Comisión Legal de Equidad para la Mujer <b>y las Comisiones Séptimas Constitucionales del Congreso de la República.</b></p>
<p><b>Artículo 6º.</b> Modifíquese el artículo 143 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:</p> <p>“Artículo 143. A TRABAJO DE IGUAL VALOR, SALARIO IGUAL.</p> <p>1. A trabajo igual desempeñado en puesto, jornada y condiciones de eficiencia también iguales, debe corresponder salario igual, comprendiendo en este todos los elementos a que se refiere el artículo 127.</p> <p>2. No pueden establecerse diferencias en el salario por razones de edad, género, sexo, nacionalidad, raza, religión, opinión política o actividades sindicales.</p> <p>3. Todo trato diferenciado en materia salarial o de remuneración, se presumirá injustificado hasta tanto el empleador demuestre factores objetivos de diferenciación.</p> <p><b>Parágrafo 1º.</b> El Ministerio del Trabajo elaborará un <b>ranking público de las empresas y sindicatos que se destaquen por el cumplimiento de actividades de paridad salarial o de acceso a cargos de los órganos colegiados, con independencia de que pertenezcan o no al programa equipares.</b></p> <p><b>Parágrafo 2º.</b> Para efectos del <i>ranking</i> de que trata el parágrafo anterior, las Medianas y Grandes Empresas del País estarán obligadas a remitir anualmente al Ministerio del Trabajo los listados en donde se informe la cantidad de trabajadores y trabajadoras vinculadas con contrato de trabajo indicando los cargos, salarios, edad, género y si son nacionales o extranjeros. Estos listados garantizarán la protección de los datos personales sensibles de los trabajadores y trabajadoras.</p>	<p><b>Artículo 6º.</b> Modifíquese el artículo 143 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:</p> <p>“Artículo 143. A TRABAJO DE IGUAL VALOR, SALARIO IGUAL.</p> <p>1. A trabajo igual desempeñado en puesto, jornada y condiciones de eficiencia también iguales, debe corresponder salario igual, comprendiendo en este todos los elementos a que se refiere el artículo 127.</p> <p>2. No pueden establecerse diferencias en el salario por razones de edad, género, sexo, nacionalidad, raza, religión, opinión política o actividades sindicales.</p> <p>3. Todo trato diferenciado en materia salarial o de remuneración, se presumirá injustificado hasta tanto el empleador demuestre factores objetivos de diferenciación.</p> <p><b>Parágrafo 1º.</b> El Ministerio del Trabajo elaborará un <i>ranking público de las empresas y sindicatos que se destaquen por el cumplimiento de actividades de paridad salarial o de acceso a cargos de los órganos colegiados, con independencia de que pertenezcan o no al programa equipares.</i></p> <p><b>Parágrafo 2º.</b> Para efectos del <i>ranking</i> de que trata el parágrafo anterior, las Medianas y Grandes Empresas del País estarán obligadas a remitir anualmente al Ministerio del Trabajo los listados en donde se informe la cantidad de trabajadores y trabajadoras vinculadas con contrato de trabajo indicando los cargos, salarios, edad, género y si son nacionales o extranjeros. Estos listados garantizarán la protección de los datos personales sensibles de los trabajadores y trabajadoras, <b>de conformidad con la Ley 1581 de 2012 o norma que la sustituya o complemente.</b></p>

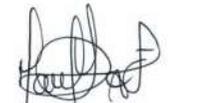
### vii. PROPOSICIÓN

Con base en las anteriores consideraciones, presentamos ponencia positiva y solicitamos a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, dar primer debate al **Proyecto de Ley número 117 de 2025 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas de Paridad de Género en los niveles directivos de los órganos colegiados**” o *“Ley Mujeres en Juntas Directivas*

Atentamente,



HÉCTOR DAVID CHAPARRO  
Representante a la Cámara  
Ponente



MARTHA LISBETH ALFONSO  
Representante a la Cámara  
Ponente

### viii. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 117 DE 2025 CÁMARA

*por medio de la cual se establecen medidas de Paridad de Género en los niveles directivos de los órganos colegiados*” o *“Ley Participación Mujeres en Órganos Colegiados.*

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

**Artículo 1º. Objeto.** Esta ley tiene por objeto establecer medidas para que los órganos colegiados aumenten y garanticen de manera progresiva la paridad de género en sus espacios y cargos directivos y de toma de decisiones. En ese sentido, se pretende reducir las brechas de género en los órganos colegiados y en el mercado laboral, promoviendo un entorno inclusivo y equitativo que respete y garantice los derechos de todas las personas.

**Artículo 2º. Definiciones.** Para los efectos de esta ley, entiéndase:

b) Órganos colegiados: Las juntas directivas o cualquier órgano colegiado de las sociedades comerciales; consejos de administración de propiedad horizontal; consejos directivos de instituciones de educación superior y colegios privados y estatales; entre otros, de todos los sectores públicos y privados.

c) Cargos directivos: Aquellos que tienen una posición de mayor jerarquía y representación dentro de la organización y ejecutan actividades, funciones o responsabilidades de toma de decisiones, administración y liderazgo. Este concepto incluye tanto los cargos principales como los suplentes.

d) Paridad de Género: En el acceso y ocupación de cargos en juntas directivas y órganos colegiados, se deberá atender la igualdad en la representación de hombres y mujeres, asegurando la participación equitativa de ambos géneros y erradicando toda forma de discriminación.

e) Brechas de Género: Diferencias en oportunidades, recursos y resultados entre géneros, que pueden manifestarse en salarios, representación, acceso a liderazgo y condiciones laborales.

**Artículo 3º Paridad de género.** Las organizaciones deberán garantizar que exista paridad de género en la conformación de listas para la elección de sus órganos colegiados, de las juntas directivas, consejos directivos, entre otros, así:

a) Para el primer año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, un mínimo del 25% de los miembros de las listas para la elección de los órganos colegiados.

b) Para el segundo año de vigencia de la ley, un mínimo del 35% de los miembros de las listas para la elección de los órganos colegiados.

c) Para el tercer año de vigencia de la ley, un mínimo del 45% de los miembros de las listas para la elección de los órganos colegiados.

d) A partir del cuarto año de vigencia de la ley, un mínimo del 50% de los miembros de las listas para la elección de los órganos colegiados.

**Parágrafo 1º.** Las organizaciones de que trata el presente artículo contarán con un año, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para modificar sus estatutos, y demás normas internas para la conformación de lo aquí dispuesto.

**Parágrafo 2º.** Las reglas anteriores se deberán aplicar en forma paulatina, es decir, en la medida en que los cargos vayan quedando vacantes.

**Parágrafo 3º.** En caso de no existir candidatas que reúnan los requisitos establecidos para el cargo a ocupar, acorde a lo dispuesto en la presente ley, o exista ausencia de mujeres, se podrá proceder a designar un hombre que los cumpla en su lugar.

**Parágrafo 4º.** En caso de órganos colegiados donde el proceso de conformación sea por designación, la integración de estos órganos colegiados, de las juntas directivas, consejos directivos, entre otros deberá tener en cuenta los criterios fijados en esta norma, siempre cuando sea un número plural de cargos para designar.

**Parágrafo 5º.** La paridad a la que hace referencia la presente ley será aplicada en un porcentaje equivalente al 50% en los casos en que el número de integrantes de los órganos colegiados sea par, en caso de que el número total de integrantes sea un número impar, el órgano colegiado podrá disponer dentro de sus estatutos o normas internas la aproximación decimal que corresponda.

**Parágrafo 6º.** Dentro de los 12 meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Ministerio de Educación deberá reglamentar la implementación de este artículo, de modo que se armonice con el principio de autonomía universitaria.

**Artículo 4º. Política Pública e incentivos.** El Gobierno nacional, departamental, distrital y municipal, en uso de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, promoverán en el marco de sus competencias y capacidades presupuestales, planes, programas, proyectos y campañas para la implementación de lo dispuesto en esta ley y desarrollarán medidas orientadas a fomentar la efectiva participación de las mujeres en todas las

instancias, entidades y órganos públicos y privados; así mismo, brindarán capacitación para incentivar la paridad de género en los niveles directivos de los órganos colegiados en el sector público y privado.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de la Igualdad y la Equidad o quien desempeñe sus funciones, de manera articulada podrán determinar y reglamentar alivios o incentivos tributarios y no tributarios para incentivar o reconocer a las organizaciones que adopten de manera eficiente medidas de paridad de género.

**Parágrafo.** El Gobierno nacional a través del Ministerio del Trabajo y el Ministerio de la Igualdad y la Equidad o quien desempeñe sus funciones, deberá incluir en el informe al Congreso de que trata el inciso 3° del artículo 208 de la Constitución Política los resultados y avances de la implementación de la presente ley y dar copia de este informe a la Comisión Legal de Equidad para la Mujer y las Comisiones Séptimas Constitucionales del Congreso de la República.

**Artículo 5°.** Los órganos de control públicos competentes deben implementar estrategias periódicas de prevención de la violencia, protocolos de información y orientación para las víctimas, así como protocolos para sancionar y rechazar la violencia contra las mujeres en los órganos colegiados y cargos directivos, a fin de hacer efectivo su derecho de participación y eliminar las brechas de género.

**Artículo 6°.** Modifíquese el artículo 143 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

“Artículo 143. A TRABAJO DE IGUAL VALOR, SALARIO IGUAL.

1. A trabajo igual desempeñado en puesto, jornada y condiciones de eficiencia también iguales, debe corresponder salario igual, comprendiendo en este todos los elementos a que se refiere el artículo 127.

2. No pueden establecerse diferencias en el salario por razones de edad, género, sexo, nacionalidad, raza, religión, opinión política o actividades sindicales.

3. Todo trato diferenciado en materia salarial o de remuneración, se presumirá injustificado hasta tanto el empleador demuestre factores objetivos de diferenciación.

**Parágrafo 1°.** El Ministerio del Trabajo elaborará un *ranking* público de las empresas y sindicatos que se destaquen por el cumplimiento de actividades de paridad salarial o de acceso a cargos de los órganos colegiados, con independencia de que pertenezcan o no al programa equipares.

**Parágrafo 2°.** Para efectos del *ranking* de que trata el parágrafo anterior, las Medianas y Grandes Empresas del país estarán obligadas a remitir anualmente al Ministerio del Trabajo los listados en donde se informe la cantidad de trabajadores

y trabajadoras vinculadas con contrato de trabajo indicando los cargos, salarios, edad, género y si son nacionales o extranjeros. Estos listados garantizarán la protección de los datos personales sensibles de los trabajadores y trabajadoras, de conformidad con la Ley 1581 de 2012 o norma que la sustituya o complemente.

**Parágrafo 3°.** En caso de evidenciarse disparidades en los listados de que trata el parágrafo 2 de este artículo, el Ministerio del Trabajo, podrá adelantar visitas para diseñar en conjunto con los empleadores implicados programas de acciones de mejora, para superar las citadas disparidades. Ante el desconocimiento reiterado de los programas de acciones de mejora, el Ministerio del Trabajo como autoridad administrativa del Trabajo, ejercerá la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones de esta norma.

**Parágrafo 4°.** Las organizaciones sindicales y organizaciones de empleadores registradas ante el Ministerio del Trabajo deberán otorgar anualmente al Ministerio del Trabajo listados de afiliados, los cuales deberán estar ordenados por género, puesto, cargo, jornada y el listado de actividades de participación paritaria para efectos de la elaboración del *ranking*.

**Parágrafo 5°.** En todos los casos el Ministerio de Trabajo podrá otorgar un certificado de buenas prácticas igualitarias a las empresas”.

**Artículo 7°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su publicación, y deroga todas aquellas que le sean contrarias.

  
**HÉCTOR DAVID CHAPARRO**  
 Representante a la Cámara  
 Ponente

  
**MARTHA LISBETH ALFONSO**  
 Representante a la Cámara  
 Ponente

**CONTENIDO**

Gaceta número 1672 - Jueves, 11 de septiembre de 2025

CÁMARA DE REPRESENTANTES

	Págs.
Informe de ponencia positiva y texto propuesto para primer debate del Proyecto de Ley número 076 de 2025 Cámara, por medio del cual se dispone conforme al principio de libertad de escogencia la afiliación a las cajas de compensación familiar y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto Proyecto de Ley número 107 de 2025 Cámara, por medio del cual la Nación se asocia a la celebración de los quinientos años (500) de fundación del municipio de Pueblo Viejo, departamento del Magdalena y se dictan otras disposiciones.....	10
informe de Ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto del Proyecto de Ley número 117 de 2025 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas de Paridad de Género en los niveles directivos de los órganos colegiados” o “Ley Mujeres en Juntas Directivas .....	14