



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 1489

Bogotá, D. C., miércoles, 23 de noviembre de 2022

EDICIÓN DE 5 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
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 NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 261 DE 2022 CÁMARA, 222 DE 2022 SENADO

por medio de la cual se crea el Ministerio de Igualdad y Equidad y se dictan otras disposiciones.

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de ley número 261 de 2022 Cámara y 222 de 2022 Senado, fue radicado en la Secretaría General del Senado de la República el 18 de octubre de 2022 por el Ministro del Interior doctor Hernando Alfonso Prada Gil acompañado del señor Presidente de la República doctor Gustavo Francisco Petro Urrego, la señora Vicepresidenta de la República doctora Francia Elena Márquez Mina, el Presidente del Senado de la República doctor Roy Leonardo Barreras Montealegre, el Presidente de la Cámara de Representante doctor David Racero Mayorca y varios congresistas.

El 31 de octubre de 2022 el Gobierno nacional presentó Mensaje de Urgencia al Proyecto de ley número 261 de 2022 Cámara 222 de 2022 Senado, “*Por medio de la cual se crea el Ministerio de Igualdad y Equidad y se dictan otras disposiciones*”.

La Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes mediante oficio C. P.C.P. 3.1- 0591 - 2022 designó como ponentes a los siguientes Representantes Honorable Representante Luz María Múnera Medina (coordinadora), Honorable Representante Catherine Juvinao Clavijo, Honorable Representante Adriana Carolina Arbeláez Giraldo, Honorable Representante Ruth Amelia Caicedo Rosero, Honorable Representante Astrid Sánchez Montes de Oca, Honorable Representante James Hermenegildo Mosquera Torres, Honorable Representante Piedad Correal Rubiano, Honorable Representante Miguel Abraham Polo Polo, Honorable Representante Marelen

Castillo Torres, Honorable Representante Luis Alberto Albán Urbano.

II. OBJETO

Esta iniciativa legislativa tiene por objeto la creación del Ministerio de Igualdad y Equidad, la adopción de los elementos de su estructura orgánica, entre otras disposiciones, en el marco del artículo 150 numeral 7 de la Constitución Política y el artículo 50 de la Ley 489 de 1998.

III. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

El Proyecto de ley que el Gobierno nacional somete a consideración del Congreso de la República, de conformidad con el artículo 150 numeral 7 de la Constitución Política y el artículo 50 de la Ley 489 de 1998, tiene por objeto la creación del Ministerio de Igualdad y Equidad y la adopción de los elementos de su estructura orgánica.

Esta iniciativa legislativa fue radicada con 12 artículos, incluido el artículo de vigencia y derogatorias:

- El primer artículo establece el objeto de la iniciativa legislativa
- El segundo artículo crea el Ministerio
- El tercer artículo define el objeto
- El cuarto artículo establece las funciones
- El quinto artículo desarrolla el ámbito de competencias
- El sexto artículo crea el sistema nacional de cuidado
- El séptimo artículo establece la sede
- El octavo artículo establece el patrimonio
- El noveno artículo propone cómo se establece el Sector Administrativo de Igualdad y Equidad
- El décimo artículo define la dirección del Ministerio

- El onceavo artículo otorga facultades extraordinarias al Presidente de la República
- El doceavo artículo plantea la vigencia y derogatorias.

A continuación, se exponen las razones que justifican la inconveniencia de la propuesta presentada por el Gobierno nacional, a partir de los antecedentes, el contexto económico tanto nacional como internacional y los argumentos por los cuales resulta impertinente crear el Ministerio de Igualdad y Equidad.

IV. CONSIDERACIONES

El presente proyecto de ley cuyo objeto se concentra en la creación del Ministerio de Igualdad y Equidad y la adopción de los elementos de su estructura orgánica cuenta con dos ejes principales a saber. El primero de estos se encuentra en proteger los derechos, con enfoque diferencial e interseccional, de 15 poblaciones en situación y condición de vulneración de derechos. El segundo, en la reducción de una gran variedad de entidades, organismos e instancias con funciones y responsabilidades en torno a la garantía de los derechos básicos y fundamentales de las poblaciones vulnerables.

Así las cosas, autores y ponentes plantean que mediante la creación del Ministerio se podrán corregir problemas tales como la ineficiencia de la política social actual, la utilización de instrumentos de focalización inadecuados, la dispersión y duplicidad de programas, algunos con baja cobertura, altos costos administrativos y déficit de recursos para atender a la población objetivo, arreglos institucionales inadecuados y desarticulación entre intervenciones, programas y políticas.

En síntesis, el proyecto plantea un rediseño en la arquitectura institucional de la política social para lograr mejores resultados en materia social en un marco de austeridad del gasto público. No obstante, lo anterior se observa la inconveniencia del mismo conforme a los siguientes argumentos:

Ausencia de diagnóstico

En primera medida, el proyecto no identifica las afectaciones en materia fiscal y económica que tiene la reorganización de la arquitectura del Estado a través de la creación del Ministerio para la Igualdad y la Equidad.

Lo anterior, toda vez que se plantea la modificación de un mapa institucional en el que se encuentran 11 sectores, 14 Entidades, 26 Fondos, 102 dependencias, 24 Sistemas Nacionales, 121 Mecanismos e instancias de articulación y coordinación (consejos, comisiones, comités) y 123 programas relacionados con la Igualdad y la Equidad sin establecer realmente en la exposición de motivos cuál es el alcance hasta el momento en relación con la ineficiencia en el gasto, la cobertura y, sobre todo el impacto.

Es decir, que pese a que existen diferentes entidades públicas con funciones para atender y garantizar los derechos de las poblaciones más vulnerables en la actualidad, no resulta manifiesta la implementación práctica y de impacto de tales funciones en la situación real de los grupos más excluidos. Por otra parte, el proyecto de ley no plantea una solución clara frente a cómo será el acceso de los programas que impactan al ámbito de competencias del Ministerio.

Se plantea entonces que con la creación del Ministerio se evitará la apropiación duplicada de recursos públicos, sin establecer realmente y con valoración de programas específicos la conveniencia en el marco del panorama fiscal actual del país.

Finalmente, el proyecto de ley plantea la anulación de cualquier tipo de trauma administrativo frente a las

funciones que actualmente desempeñan los organismos y entidades evadiendo el análisis de lo que significa responder de manera administrativa a cualquier cambio en la arquitectura administrativa del Estado y lo que esto realmente significa en materia de eficiencia.

Falta de pertinencia en el tipo de reforma seleccionada

El proyecto sostiene que la creación del Ministerio de Igualdad y Equidad se hará en el marco de la política de austeridad del Gobierno nacional.

Con la reforma planteada por autores y ponentes en el presente proyecto, el alcance del rediseño de la arquitectura estatal no resulta suficiente para resolver el problema de desigualdad e inequidad a los distintos grupos poblacionales del país. Lo anterior, toda vez que el proyecto no plantea un verdadero esfuerzo del aparato estatal ni la concreción de una institucionalidad fuerte ya que si bien se dejan acciones en cabeza de una entidad ministerial, la misma continúa dependiendo no solo de una articulación de múltiples entidades dado el alcance de los grupos poblacionales, sino que requiere del impulso de una agenda legislativa, su vinculación en la construcción de planes y documentos de política pública, su interlocución social a través del consejo de la sociedad civil, la implementación.

Por otra parte, el presente proyecto de ley plantea que la equidad se asegura con garantía al acceso de los programas que impactan al ámbito de competencias del Ministerio y para lo cual esperan **unificar presupuestos de programas del Sector Administrativo proyectados para la vigencia 2023 en cerca de 12.1 billones de pesos**, lo cual impediría el coordinar y articular los programas y políticas que se ejecutan para la protección de los derechos de las poblaciones y territorios excluidos. Si bien el propósito es deseable, como ponente considero que la medida no es conducente al fin.

Desconocimiento en materia económica y fiscal

Frente a este propósito, el proyecto desconoce la forma cómo se resolverá la directiva emanada por el gobierno sobre austeridad en el gasto toda vez que en la misma ponencia se afirma que con la creación de un nuevo ministerio se demandarán recursos adicionales de la nación para su correcto funcionamiento.

Para esto la ponencia sostiene que los costos no se pueden conocer con exactitud hasta no conocer la reglamentación presidencial del mismo; sin embargo, se plantea sin un análisis financiero robusto y serio que el presupuesto anual del Ministerio de la Igualdad y Equidad podría oscilar entre los 18.239 millones y los 2'3 billones, lo que no responde a la situación económica y fiscal por la que atraviesa el país.

Por otra parte, se plantea la creación del Sistema Nacional de Cuidado sin establecer la fuente de donde saldrán los recursos para la creación del mismo, el alcance, los objetivos; además, que en la ponencia no se establecen los gastos de funcionamiento e inversión para las vigencias subsiguientes de este sistema que se encuentra por fuera del alcance del propio ministerio de la igualdad, toda vez que este corresponde al otorgamiento de nuevas funciones al ministerio gracias a la implementación del sistema vía reglamentaria.

Finalmente, a pesar, que el país presenta unas condiciones económicas positivas de crecimiento económico para la vigencia 2022, según el reporte emitido por el Banco Mundial estas se verán afectadas significativamente dado que la economía colombiana se ralentizaría al 2.1% para 2023 y 2.8% para 2024 lo que sin lugar a duda significará menos recursos por la vía de

los ingresos fiscales y la imposibilidad de concreción de la presente iniciativa legislativa.

V. CONFLICTO DE INTERESES

Según lo establecido en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 en concordancia con el artículo 182 de la Constitución, se hacen las siguientes consideraciones:

- Se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Acto Legislativo no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un conflicto de interés por parte de los Representantes a la Cámara Ponentes, teniendo en cuenta que se trata de una iniciativa de reforma constitucional, de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual, cualquiera de los cambios y modificaciones que introduce la propuesta legislativa, afecta a la generalidad de los ciudadanos y algunas disposiciones la generalidad de los miembros de las corporaciones públicas.

En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a) del artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, sobre las reglas 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 y considerar manifestarlos a la célula congresual respectiva, conforme a jurisprudencia del Consejo de Estado que ha sostenido que:

“Según el artículo 286 LOC, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, los congresistas están obligados a declarar los conflictos que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones, si por discutir o votar un proyecto de ley o acto legislativo, se deriva un beneficio –particular, actual y directo–. Así, el precepto precisa cada una de las características de ese beneficio.

De acuerdo con esta disposición, el beneficio es particular si otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones o elimina obligaciones económicas a favor del congresista, de modo que se establece una prerrogativa de la que cualquier otro ciudadano no gozaría. También se obtiene un beneficio particular si la modificación normativa en la que interviene el congresista trata los preceptos que gobiernan una investigación penal, disciplinaria, fiscal o administrativa en la que se encuentre formalmente vinculado ese servidor. El beneficio es actual si se configura en las circunstancias presentes y existentes al tiempo en que el congresista participa de la decisión legislativa. El beneficio es directo si cobija al congresista, a su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. Si el congresista cumple funciones judiciales, disciplinarias o fiscales, el conflicto de interés se regula por las normas especiales aplicables a esas materias.

Se adjunta a esta ponencia constancia de impedimento realizada por el Representante James H. Mosquera Torres, relacionada con el artículo nuevo que modifica el Parágrafo 2 del artículo transitorio 5 del Acto Legislativo 02 de 2021.

PROPOSICIÓN

En virtud de lo expuesto, solicitamos a las Comisiones Primeras Conjuntas de Cámara de Representantes y Senado ARCHIVAR en primer debate el Proyecto de ley número 261 de 2022 Cámara, 222 de 2022 Senado “Por medio de la cual se crea el Ministerio de Igualdad y Equidad y se dictan otras disposiciones”.

El Representante a la Cámara,

Miguel Abraham Polo Polo

INFORME DE PONENCIA NEGATIVA PARA PRIMER DEBATE EN SENADO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 222 DE 2022 SENADO

por medio de la cual se crea el Ministerio de la Igualdad y Equidad y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., noviembre de 2022

Honorable Senador

FABIO AMÍN SALEME

Presidente Comisión Primera Constitucional
Permanente

Senado de la República

E.S.D.

Asunto: Informe de ponencia negativa para primer debate en Senado del Proyecto de ley número 222 de 2022 Senado, “*por medio de la cual se crea el Ministerio de la Igualdad y Equidad y se dictan otras disposiciones*”.

Respetado señor Presidente:

En calidad de ponente del Proyecto de ley de la referencia, por designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República, mediante Acta MD-18, comunicada el 4 de noviembre de 2022, me permito rendir informe de ponencia para primer debate de la iniciativa en esta Comisión, en los siguientes términos:

I. TRÁMITE Y SÍNTESIS DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley de origen gubernamental fue radicado como consta en el expediente, el 19 de octubre de 2022; posteriormente el 4 de noviembre de 2022, mediante Acta MD-18 designaron como ponentes de la iniciativa a los Honorables Senadores *Alexander López Maya* (Coordinador), *Fabio Amín*, *María Fernanda Cabal*, *Jorge Enrique Benedetti*, *Julián Gallo*, *Ariel Ávila*, *Juan Carlos García* y *Julio Elías Chagüi*.

El presente Proyecto de ley tiene por objeto, la creación del Ministerio de Igualdad y Equidad y la adopción de los elementos de su estructura orgánica, con base en lo que señala el artículo 150 numeral 7 de la Constitución Política y el artículo 50 de la Ley 489 de 1998.

II. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

Soportados en una propuesta de campaña del actual gobierno del mandatario Gustavo Petro y fundamentados en la riqueza cultural, natural y social del país, se presenta esta iniciativa que hará que Colombia pase de tener 18 Ministerios a 19, con los costos que eso puede tener en momentos en que el país se ve obligado a pagar más impuestos por cuenta de una reforma tributaria que se acaba de aprobar en desmedro de la economía de los colombianos.

III. CONSIDERACIONES SOBRE EL PROYECTO DE LEY

En la actualidad, el Estado colombiano tiene en su estructura la Consejería para la Equidad de la Mujer, dependencia adscrita a la Vicepresidencia de la República, que tiene asignadas las siguientes funciones según el (artículo 11 del Decreto 1784 del 4 de octubre de 2019):

1. Asistir y proponer al Presidente de la República, al Vicepresidente de la República, al Jefe de Gabinete y al Director del Departamento, al Gobierno nacional y a las Entidades territoriales el diseño de las políticas, planes, programas, proyectos y disposiciones necesarias destinadas a promover la igualdad de género y empoderamiento para las mujeres, así como velar por la coordinación, consistencia y coherencia de las mismas.

2. Orientar y participar en el diseño e implementación de los mecanismos de seguimiento al cumplimiento de la legislación interna y de los tratados, convenios y acuerdos internacionales que se relacionen con la igualdad de género para las mujeres.

3. Dirigir el Observatorio de Asuntos de Género (OAG) de acuerdo con lo establecido por la normatividad vigente.

4. Establecer alianzas estratégicas con otros sectores de Gobierno, así como con el sector privado, organizaciones de mujeres, organismos internacionales, Organizaciones No Gubernamentales (ONG), universidades y centros de investigación, para la implementación de la política pública de género.

5. Diseñar e impulsar estrategias culturales y de comunicaciones para promover la igualdad de género para las mujeres y su empoderamiento.

6. Las demás que correspondan a la naturaleza de la dependencia y las que le sean asignadas por el Presidente de la República, Vicepresidente, el Jefe de Gabinete y el Director del Departamento.

Muchas de estas funciones terminan siendo parecidas con la del nuevo Ministerio, sobre todo en asuntos como Política Pública y Plan para Garantizar una Vida Libre de Violencias, prevención del embarazo adolescente, mujeres víctimas del conflicto armado y Observatorio de Asuntos de Género (OAG).

Además habrá que sumar que parte de estas actividades que serán objeto del Ministerio de la Equidad, también en el caso de garantías de derechos básicos y fundamentales están a cargo del Departamento de la Prosperidad Social, la Consejería para la Discapacidad, la Consejería Presidencial para la niñez y adolescencia, la Consejería Presidencial para la Juventud, la Oficina para la atención e integración socioeconómica de la población migrante, el Comité Interinstitucional para la erradicación del trabajo Infantil, entre otros.

Por lo anterior, la pregunta que es obvia, si tenemos más de siete instituciones que cumplen con las funciones que asumiría el nuevo Ministerio,

¿desaparecerán? ¿cómo y cuál será el gasto que supondrá crear un nuevo Ministerio en el marco de una recesión económica?

IV. SOBRE EL IMPACTO FISCAL DEL PROYECTO DE LEY

Sobre este asunto cabe resaltar que no atiende lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, que indica en sus términos, que los proyectos de ley, de iniciativa gubernamental deben hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y ser analizados y aprobados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Lo anterior se advierte en la medida en que de no contarse con ese aval que entrega el Ministerio de Hacienda, se corre con el riesgo de una declaratoria de inconstitucionalidad posterior, esto a la luz de sentencias como la C-177 de 2007.

No deja de llamar la atención que el Proyecto se circunscriba a afirmar en el apartado sobre Impacto Fiscal, que “la creación del Ministerio de Igualdad y Equidad se hará en el marco de la política de austeridad del Gobierno nacional” sin señalar cómo corresponde el impacto fiscal que tendrá para las finanzas nacionales la creación de ese Ministerio.

Reiteradamente la Corte Constitucional ha señalado: “De conformidad con lo que establece el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gastos o conceda beneficios

tributarios deberá hacerse explícito cuál es su impacto fiscal y establecerse su compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo que dicta anualmente el Gobierno nacional. Para el efecto dispone que en las exposiciones de motivos de los proyectos y en cada una de **las ponencias para debate se deben incluir expresamente los costos fiscales de los mismos y la fuente de ingreso adicional para cubrir los mencionados costos.** De la misma manera, establece que durante el trámite de los proyectos el Ministerio de Hacienda debe rendir concepto acerca de los costos fiscales que se han estimado para cada uno de los proyectos, así como sobre la fuente de ingresos para cubrirlos y sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.”¹

En la actualidad, la economía colombiana afronta graves problemas como una inflación descontrolada y la devaluación de la moneda que, junto a la reforma tributaria, complican la situación macroeconómica del país en un contexto de economía mundial marcado por la incertidumbre y la aversión al riesgo.

La coyuntura política y económica tienen creciendo a la población en condición de pobreza. Según organizaciones como la Cepal, CAF y OCDE, la pobreza en Colombia creció hasta ubicarse en casi el 40%, por encima del promedio de América Latina y el Caribe (26,3 %)².

Ante esta situación, se hace inverosímil acompañar una propuesta que busca aumentar la burocracia del Estado colombiano. Con qué cara este Congreso creará más cargos, con salarios altos, carros blindados, conductores, escoltas para cumplir los acuerdos burocráticos que le permiten a la administración Petro mantener la gobernabilidad, mientras cientos de colombianos no tienen con qué comer.

¿Es moralmente aceptable que este gobierno diga que no tiene dinero para cumplir la promesa de condonar la deuda de créditos estudiantiles en el Icetex pero sí busque aumentar las cuotas políticas a través de burocracia? ¿Acaso no es reprochable que el presidente Petro diga que no tiene dinero para cumplir su promesa de ampliar el monto del subsidio y el alcance de la población beneficiaria del programa ingreso solidario, pero sí ande buscando gastar en un nuevo ministerio?

Un acto responsable de este Congreso sería archivar esta iniciativa y buscar que los recursos escasos se focalicen en la población vulnerable, no para volverlos dependientes de un subsidio, sino para garantizarle mínimos que les permitan salir adelante, construir un patrimonio y ser libres.

V. CONFLICTO DE INTERÉS

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, en donde se estableció que el autor del proyecto y el ponente presentarán en la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, se considera que el presente Proyecto de ley no genera conflictos de interés en atención a que se trata de un proyecto que no genera un beneficio particular, actual y directo a los congresistas, de conformidad con lo establecido en el artículo 1° de la Ley 2003 de 19 de noviembre de 2019; sino que, por el

¹ Sentencia C-373/10 M. P. Dra. MARÍA VICTORIA CALLE CORREA.

² <https://www.portafolio.co/economia/finanzas/pobreza-en-colombia-crecio-y-es-superior-a-la-media-en-america-latina-cepal-caf-y-ocde-573718>

contrario, se trata de una modificación de una norma de procedimiento general, por tanto, el beneficio no puede ser particular.

VI. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, solicito a los honorables congresistas de las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes, de Cámara y Senado, archivar el Proyecto de ley número 222 de 2022 Senado, *“por medio de la cual se crea el Ministerio de la Igualdad y Equidad y se dictan otras disposiciones”*.

Cordialmente,

MARÍA FERNANDA CABAL MOLINA,
Senadora de la República.

C O N T E N I D O

Gaceta número 1489 - miércoles 23 de noviembre de 2022

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia negativa para primer debate al proyecto de ley número 261 de 2022 Cámara, 222 de 2022 Senado, por medio de la cual se crea el Ministerio de Igualdad y Equidad y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de ponencia negativa para primer debate en Senado del Proyecto de ley número 222 de 2022 Senado, por medio de la cual se crea el Ministerio de la Igualdad y Equidad y se dictan otras disposiciones. .	3