Trabajo

Bogotá D.C., Colombia, 12 de mayo de 2025

Al responder por favor citar este número de radicado

Doctora
MÓNICA FERNANDA LEONEL
Jefe Oficina Asesora Jurídica
MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO – MINTIC
Dirección: Calle 28 No 13ª-15, Bogotá
Correo electrónico: mleonel@mincit.gov.co
Bogotá D.C.

Asunto: **ALCANCE AL CONCEPTO DE REGLAMENTACIÓN DEL ARTÍCULO 2, PARÁGRAFO DE LA LEY 2215 DEL 2022**

En virtud del concepto emitido por la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en el proceso de reglamentación del artículo 2, parágrafo de la Ley 2215 del 2022, el cual ha suido liderado por parte del Ministerio del Trabajo, me permito dar alcance al mismo en los siguientes términos:

Desde el Ministerio del Trabajo, entorno a la construcción del referido acto administrativo, se definió una ruta de articulación del sector trabajo con otras entidades públicas competentes, la cual permitió identificar la importancia de construir tres rutas diferenciadas en materia de empleabilidad, emprendimiento y formalización, así como establecer responsables, competencias, obligaciones y compromisos. A continuación, las entidades que participaron en este ejercicio:

- Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA.
- Servicio Público de Empleo.
- Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Social.
- Otras entidades públicas identificadas.
- Entidades Territoriales. El ejercicio de articulación con estos actores permitió conocer las dinámicas territoriales de las casas refugio para aterrizar las rutas desde un enfoque diferencial de género y territorial. Se articuló con las casas refugio de Cali, Medellín, Santa Marta y Bogotá D.C.

Durante las vigencias 2023 y 2024 se avanzó en la consolidación de un borrador Decreto de reglamentación de la Ley 2215 del 2022, artículo 2, parágrafo, borrador que fue retroalimentado al interior del Ministerio del Trabajo con diferentes dependencias como el Viceministerio de Relaciones Laborales e Inspección, la Dirección de Generación y Protección del Empleo y Subsidio Familiar, la Subdirección de Formalización y Protección del Empleo, y la Oficina Asesora Jurídica; y al exterior del Ministerio con sus entidades adscritas como el SENA, la Unidad Solidaria y el Servicio Público de Empleo; además, con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Adicionalmente, el proyecto de Decreto se alineó con el Plan Nacional de Desarrollo 2022-20226 *"Colombia, Potencia Mundial de la Vida"*; a la fecha se cuenta con un borrador de Decreto que ya surtió el proceso de consulta pública finalizando el año 2024. Se encuentra a la espera de su expedición.

Fruto de todas las mesas de trabajo desarrolladas y del intercambio de propuestas y diálogo interinstitucional no se logró avanzar en la inclusión de acciones en el Decreto por parte de entidades como el Ministerio de Agricultura y desarrollo Rural, ya que pese a haber sido convocada, esta entidad identificó que requerían más tiempo del pensado para *"(…) el análisis técnico de la inclusión de acciones en el decreto para su alineación con sus competencias y programas actuales, sin generar compromisos adicionales a los ya existentes"*, mencionando que estaban interesados en ser parte del proceso; sin embargo, no tenían muchas claridades técnicas y jurídicas de la forma como podían ser parte, lo cual llevó a que dicha cartera ministerial se hiciera a un lado del proceso.

Adicionalmente, en mesas de trabajo desarrolladas con todas las entidades que hacen parte del Decreto se identificó y acordó que, con las entidades vinculadas y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se podía avanzar sin la necesidad de incorporar otras entidades públicas como lo es el Departamento de la Prosperidad Social; esto con el propósito de expedir de manera pronta el decreto y la definición de las rutas.

Además, es importante realizar las siguientes presiones:

1. Las rutas de empleabilidad, emprendimiento y formalización se focalizan a las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar y víctimas de violencias basadas en género desde un enfoque interseccional, su focalización no se centra en la población víctima del conflicto armado en cumplimiento de la Ley 1448 del 2011, sin embargo, **el enfoque interseccional que contempla orienta que la construcción de las rutas tenga en**

cuentas las particularidades y características propias de las mujeres conforme a sus diversidades.

El artículo 2.2.1.6.8.4 incorpora los enfoques de género, interseccional, diferencial, étnico, de discapacidad y territorial los cuales buscan alinearse con las particularidades de la diversidad que se pueden encontrar en las mujeres objeto de aplicación del decreto, mujeres que se pueden ubicar en la ruralidad y que se pueden caracterizar por diferentes particularidades.

2. Con relación a la observación dada desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo: "*no se observa dentro del proyecto de decreto la* ***integración de la oferta que en materia de emprendimiento y fortalecimiento empresarial desarrollan las entidades territoriales****, por lo que se deja toda la responsabilidad en cabeza del gobierno nacional, lo cual no es pertinente en razón de los recursos limitados que se tienen desde el ejecutivo*"; es importante tener clara las siguientes disposiciones legales:

   En virtud de la anterior consideración, **es importante resaltar que desde el Ministerio del Trabajo se realizaron varias mesas técnicas con las entidades territoriales** a través de las casas refugio para la construcción de las rutas, con el propósito de vincularlas al proceso para permitir la construcción y focalización de las rutas.

   Ahora bien, es pertinente resaltar lo siguiente:

   Constitución Política de Colombia: "*ARTÍCULO 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses**, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:*

   1. *Gobernarse por autoridades propias.*
   2. *Ejercer las competencias que les correspondan.*
   3. *Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones."* **(Negrita fuera de texto)**

   Asimismo, la Ley 1454 de 2011 "*Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*", en su artículo 3 establece los principios rectores del ordenamiento territorial:

"***Artículo 3°. Principios rectores del ordenamiento territorial.*** *Son principios del proceso de ordenamiento territorial entre otros los siguientes:*
(…)
2. Autonomía.
Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley.
3. Descentralización.
La distribución de competencias entre la Nación, entidades territoriales y demás esquemas asociativos se realizará trasladando el correspondiente poder de decisión de los órganos centrales del Estado hacia el nivel territorial pertinente, en lo que corresponda, de tal manera que se promueva una mayor capacidad de planeación, gestión y de administración de sus propios intereses, garantizando por parte de la Nación los recursos necesarios para su cumplimiento." **(Negrita fuera de texto)**

En este sentido, es de resaltar que el proyecto de Decreto reglamentario del artículo 2, parágrafo de la Ley 2215 del 2022, con el propósito de armonizar las competencias de nación-territorio, y en cumplimiento del artículo 27 de la Ley 1454 de 2011, numeral 1 y 2, "***1. Coordinación.*** *La Nación y las entidades territoriales deberán ejercer sus competencias de manera articulada, coherente y armónica. En desarrollo de este principio, las entidades territoriales y demás esquemas asociativos se articularán, con las autoridades nacionales y regionales, con el propósito especial de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos como individuos, los derechos colectivos y del medio ambiente establecidos en la Constitución Política.* ***2. Concurrencia.*** *La Nación y las entidades territoriales desarrollarán oportunamente acciones conjuntas en busca de un objeto común, cuando así esté establecido, con respeto de su autonomía.",* **establece en su artículo 2.2.1.6.8.9 las acciones de las entidades territoriales (casas refugio)**:

A. Registro.
B. Focalización.
C. "***La identificación de los programas o actividades disponibles en el territorio*** *que favorezcan la empleabilidad, el emprendimiento, la formalización y el fomento del acceso de las mujeres víctimas de las violencias de que trata esta Sección, para lo cual las entidades territoriales, en el marco de sus competencias y autonomía, podrán*

gestionar convenios o acuerdos de cooperación en beneficio de las mujeres destinatarias de las rutas."

D. Enlaces con ofertas.

E. Seguimiento.

F. Coordinación.

G. Difusión.

En este sentido, el proyecto de Decreto reglamentario **sí establece acciones para las entidades territoriales**, teniendo presente lo consagrado en la Constitución Política de Colombia y la Ley, buscando la armonización de acciones a partir de la coordinación y la concurrencia de nación-territorio.

4. Ahora bien, en virtud del principio de legalidad y reserva de ley, no es jurídicamente viable ampliar por vía reglamentaria las competencias ni la participación obligatoria de entidades no previstas expresamente en la ley, como el Departamento para la Prosperidad Social o el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural pese a haber sido llamada dado que su inclusión como actores vinculantes en el texto del Decreto podría exceder el mandato legislativo e implicar una asignación de funciones que solo puede realizarse mediante norma con fuerza de ley.

   Lo anterior no impide ni excluye que, en el marco de la implementación operativa de la ruta, el Ministerio del Trabajo adelante procesos de articulación interinstitucional con dichas entidades, aprovechando su experiencia, oferta institucional y capacidades, en especial en lo relativo a mujeres rurales o en situación de pobreza o vulnerabilidad. Esta articulación podrá realizarse mediante mecanismos de coordinación, mesas técnicas u otros instrumentos administrativos, sin que sea necesario formalizar dicha participación dentro del articulado del Decreto reglamentario. En esa medida, se garantiza el cumplimiento del mandato legal sin desbordar el alcance del reglamento ni invadir la órbita de competencias de otras entidades del orden nacional. Así se mantiene la coherencia normativa y se habilita un margen de implementación flexible en las fases posteriores a la expedición del decreto.

5. Finalmente, se adjunta acta final y listado de asistencia de la mesa de trabajo realizada con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y las demás entidades que hicieron parte de la construcción del proyecto de Decreto, donde se valida el proyecto de Decreto final, sin recibir en su momento más observaciones técnicas por parte de las entidades que

Trabajo

hicieron parte del proceso y con ello se continuó con los demás pasos para avanzar en su expedición.

Cordialmente,

CAMILA ANDREA BOHORQUEZ RUEDA
JEFE OFICINA ASESORA JURIDICA

Funcionario/Contratista	Nombre	Cargo	Firma
Proyectado por:	Diana Carolina Arias Salazar	Profesional Especializada	
	Diana Rocio Pachón	Contratista	
Revisado por:	Luisa Margarita Gil Olaya	Coordinadora Grupo Interno de Trabajo para las Víctimas y la Equidad Laboral con Enfoque de Género	
	Nazly Mileth Rodriguez Moreno	Coordinadora de Asuntos Normativos de la Oficina Asesora Jurídica	
Aprobado por:	Camila Andrea Bohorquez	Jefe Oficina Jurídica	
	Luisa Margarita Gil Olaya	Coordinadora Grupo Interno de Trabajo para las Víctimas y la Equidad Laboral con Enfoque de Género	
	Daniel Mauricio Quiceno Arcila	Asesor Despacho del Ministro con apoyo a la Oficina Asesora Jurídica	
Declaramos que el documento ha sido elaborado y revisado conforme a las normas y disposiciones legales vigentes, y que su contenido refleja fielmente los criterios jurídicos y técnicos aplicables.			