

Bogotá D.C., 25 de noviembre de 2025

Honorable Senador

**JULIO CHAGÜI**

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

Honorable Representante

**GABRIEL BECERRA**

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

**Asunto:** Informe de ponencia de archivo del **Proyecto de Ley No. 302 de 2025 Senado, 020 de 2025 Cámara** *“Por medio del cual se crea el ministerio de igualdad y equidad y se dictan otras disposiciones”*.

Respetados Presidentes:

Reciban un cordial saludo

En cumplimiento de la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República y de acuerdo con lo establecido en el Artículo 156 de la Ley 5 de 1992, nos permitimos rendir informe de ponencia de archivo del **Proyecto de Ley No. 302 de 2025 Senado, 020 de 2025 Cámara** *“Por medio del cual se crea el ministerio de igualdad y equidad y se dictan otras disposiciones”*.

## TRÁMITE DEL PROYECTO

El proyecto fue radicado por el Ministro del Interior, Armando Benedetti, y el Ministro de Igualdad, Carlos Rocero, en la Secretaría General de la Honorable Cámara de Representantes el 20 de julio de 2025 y fue publicado en la Gaceta 1199 de 2025.

El 17 de octubre de 2025 el Presidente de la República radicó solicitud de mensaje de urgencia. El 7 de noviembre de 2025 la Mesa Directiva del Senado de la República autorizó a la Comisión Primera del Senado de la República a desarrollar sesiones conjuntas con la Comisión Primera de la Honorable Cámara de Representantes para el trámite del presente proyecto.

La Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado designó a los siguientes Senadores como ponentes: Clara Eugenia López Obregón, León Fredy Muñoz Lopera (coordinadores), Carlos Alberto Benavides Mora,, Julio Elías Chagüi Flores, Temístocles Ortega Narváez, Paloma Valencia Laserna, Fabio Raúl Amín Saleme, Julián Gallo Cubillos, German Alcides Blanco Álvarez.

Por su parte, Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara designó a los siguientes Representantes como ponentes: Karyme Adriana Cotes Martínez, Pedro José Suárez Vacca(Coordinadores), Delcy Esperanza Isaza Buenaventura, Gersel Luis Pérez Altamiranda, Hernán Darío Cadavid Márquez, Jennifer Dalley Pedraza Sandoval, Jorge Eliecer Tamayo Marulanda, Luis Alberto Albán Urbano, Marelen Castillo Torres, Orlando Castillo Advíncula.

**MINISTERIO DE LA IGUALDAD: DERROCHE, BUROCRACIA E INEFICIENCIA.**

Desde su creación en 2023, el Ministerio de la Igualdad ha fungido como ejemplo absoluto de derroche, burocracia e ineficiencia. Bajo el pretexto de luchar contra la desigualdad, se puso en marcha una operación administrativa sin precedentes de duplicidad de funciones, costosas nóminas, mínima ejecución y transferencia de recursos a patrimonios autónomos para contratar bajo reglas de derecho privado, sin publicación de facturas en el Secop ni trazabilidad de los recursos.

A continuación, se expone una relación de los principales costos y presuntas irregularidades desarrolladas en el Ministerio de la Igualdad que ameritan, por un lado, que el Congreso niegue la aprobación de este proyecto de ley y, por otro lado, que los entes de control adelanten una investigación exhaustiva sobre los manejos dados a los recursos dados por los contribuyentes.

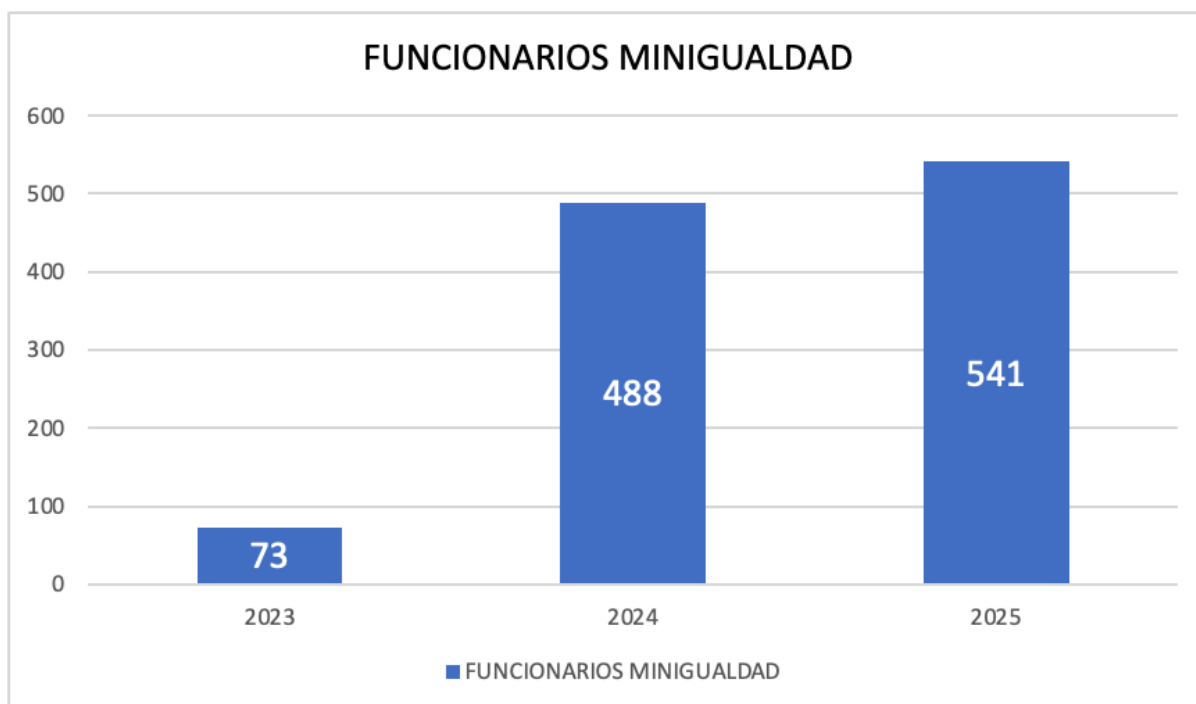
**1. Estructura del Ministerio**

Como ninguna otra entidad en el Estado colombiano, el Ministerio de la Igualdad tiene una estructura administrativa desproporcionadamente abultada. A pesar que entidades como el Ministerio de Hacienda o el Ministerio de Educación solo tienen dos Viceministerios, el Ministerio de la Igualdad presenta la siguiente estructura:

MINIGUALDAD
5 Viceministerios
20 Direcciones

32 Direcciones Territoriales

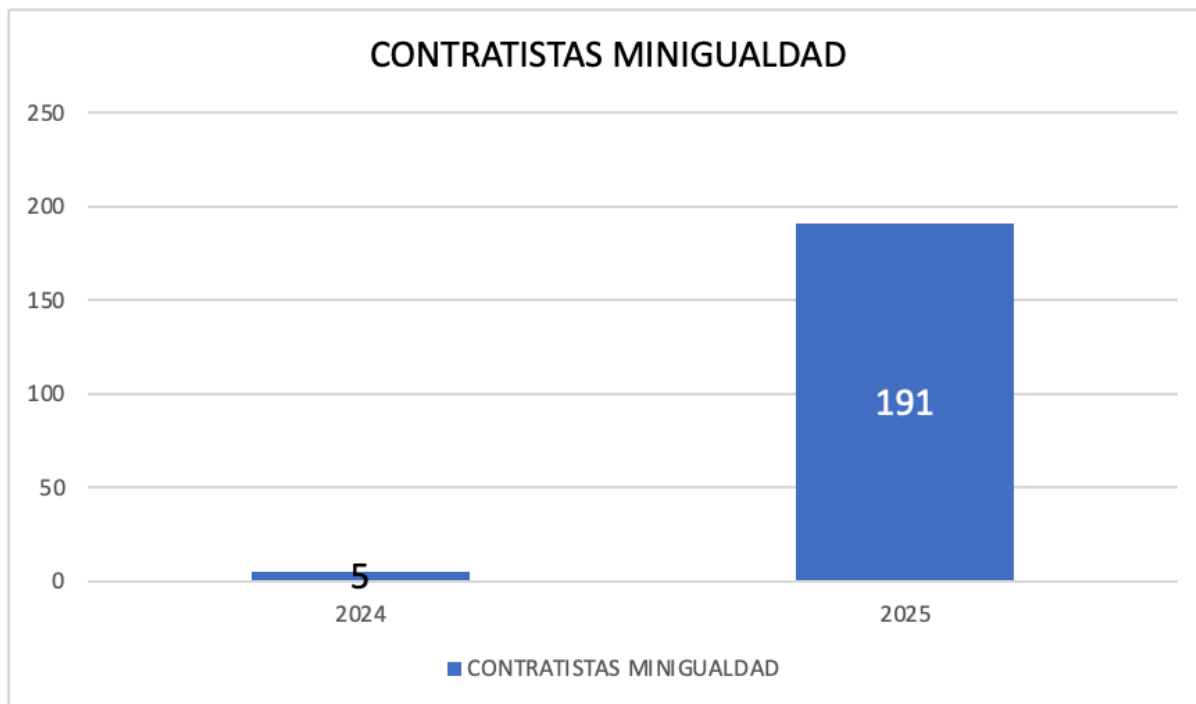
La entidad tiene una planta autorizada de 744 empleos, de los cuales, a la fecha, se han provisto 541. Es necesario advertir que transcurridos tres años desde la entrada en vigencia de este Ministerio, la entidad **no ha realizado concurso** para proveer los cargos con funcionarios de carrera administrativa. **La totalidad de los funcionarios vinculados han sido de libre nombramiento y provisionalidad<sup>1</sup>**.



En materia de contratistas, el Ministerio disparó la vinculación de personas mediante órdenes de prestación de servicios en 2025. Mientras en 2024 el costo de las OPS

<sup>1</sup> Minigualdad. Respuesta derecho de petición SE-2025-00019872

ascendió a \$69.500.000, para la vigencia 2025, a corte de noviembre, ese monto llegó a los \$9.055.330.001<sup>2</sup>.



## 2. Tercerización de recursos para ejecutarlos por derecho privado a través de una fiducia con duplicidad de funciones

Con posterioridad a la aprobación de la Ley 2281 de 2022, el Gobierno Nacional incluyó en el artículo 72 de la Ley 2294 de 2024, Plan Nacional de Desarrollo, la creación del Fondo para la Superación de Brechas de Desigualdad Poblacional e Inequidad Territorial, a través del cual, en teoría, se deberían administrar los recursos destinados para el desarrollo de los programas, planes y proyectos del sector Igualdad y Equidad.

En desarrollo de esta habilitación legal, el 29 de diciembre de 2023 la entonces Ministra de Igualdad, Francia Márquez, suscribió el contrato de fiducia mercantil

<sup>2</sup> MinIgualdad. Respuesta derecho de petición SE-2025-00019872

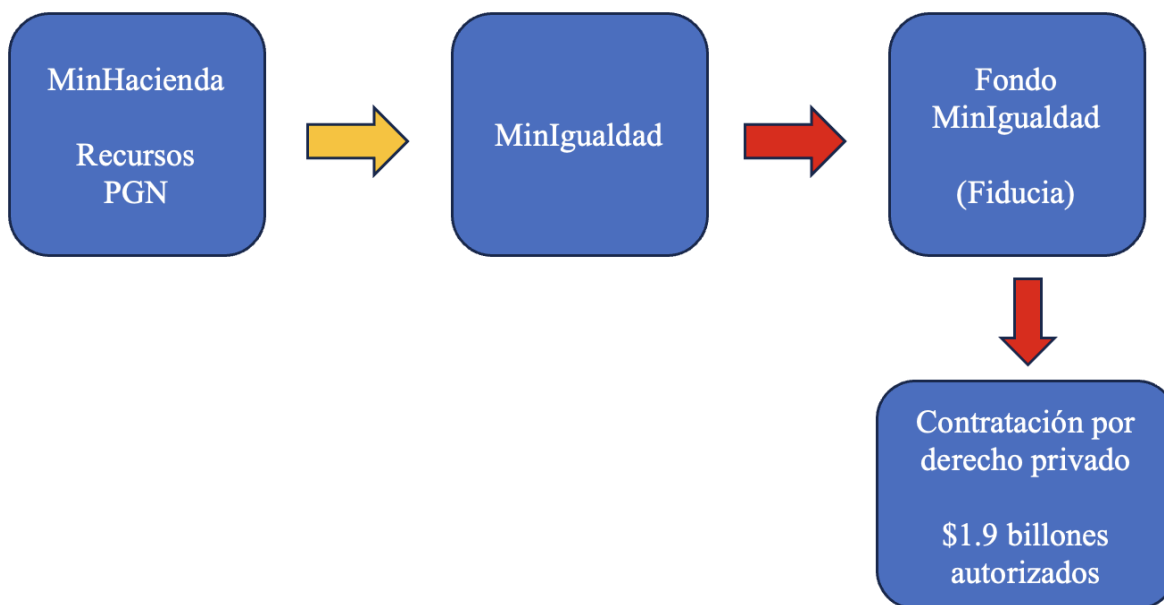
MIE-CD-003-2023 con el Consorcio Fondo MinIgualdad y Equidad, integrado por la Fiduciaria la Previsora, Fiducoldex y Fiduagraria, con el propósito que administrara los recursos que le transfiriera MinIgualdad *“con el fin de destinados única y exclusivamente a la finalidad específica del presente contrato, es decir, al desarrollo de programas, planes y proyectos para el sector de Igualdad y Equidad, dirigidos a superar la desigualdad poblacional e inequidad territorial y poblacional<sup>3</sup>”*, el cual se ejecutará hasta el 31 de diciembre de 2026.

Sin embargo, de acuerdo a los informes de supervisión del contrato publicados en el Secop a corte de junio de 2025, este Fondo no ha contratado programas, planes y proyectos necesarios para superar la desigualdad en Colombia, sino que, por el contrario, se ha dedicado a vincular personas mediante contratos de prestación de servicios con personas naturales y jurídicas y contratos laborales.

A lo anterior, se suma que este fondo, por mandato del artículo 72 del PND, se rige por reglas de derecho privado, lo que quiere decir que el mismo ha operado como un mecanismo para utilizar la mayoría de los recursos asignados a MinIgualdad y ejecutarlos por fuera del Estatuto General de Contratación.

---

<sup>3</sup> Contrato MIE-CD-003-2023, cláusula quinta.



Prueba de ello, es que en el Secop no reposan las facturas de los contratos que suscribe la Fiduciaria como administradora del Fondo<sup>4</sup>, las ofertas, el monto ni el objeto, así como tampoco se utilizan los mecanismos de selección previstos por la Ley 80 (licitación, selección abreviada, etc.). Toda la contratación es directa, sin que sea posible hacer seguimiento. No es posible conocer a quién contratan, por cuánto tiempo y a qué precio. A lo único que se tiene acceso es a los informes de supervisión, los cuales se publican sin los anexos ni comprobantes. vale señalar que, a la fecha, faltan por publicar los informes correspondientes a los meses de julio, agosto, septiembre y octubre de 2025.

**Ejecución del Contrato**

Ejecución del Contrato

Porcentaje  Recepción de artículos

Referencia	Fecha prevista de entrega	% ejecución prevista	Fecha real de entrega	% ejecución real	Estado
No existen resultados que cumplan con los criterios de búsqueda especificados					

Facturas del contrato

Id de pago	Número de factura	Código de autorización	Fecha de expedición	Fecha de recepción	Valor total de la factura
No existen resultados que cumplan con los criterios de búsqueda especificados					

<sup>4</sup> Secop. Contrato MIE-CD-003-2023.

En este contexto, no tiene sentido que el Ministerio prevea una planta de personal tan abultada cuando, en realidad, la mayor parte de los recursos se ejecutan a través de una Fiducia que también vincula funcionarios y contratistas. Estamos en presencia de una estructura jurídica y financiera que genera una inconcebible duplicidad de funciones para administrar y contratar los recursos que el Congreso aprueba para el Ministerio.

A los 541 funcionarios que están actualmente vinculados al Ministerio y a las 191 personas contratadas mediante órdenes de prestación de servicios para la vigencia 2025, es necesario adicionar los 233 OPS y 26 contratos laborales que ha vinculado el Fondo para realizar las mismas funciones que deben adelantar los servidores de MinIgualdad: ejecutar los programas, planes y proyectos para superar la desigualdad.

**Nómina MinIgualdad  
2025**

541 funcionarios

191 contratistas

**Nómina paralela Fondo  
MinIgualdad  
Enero 2024-Junio 2025**

233 contratistas

26 contratos laborales

En total, para la ejecución de los recursos asignados al Ministerio de la Igualdad, ya sea a través de la entidad o mediante la Fiducia, se han contratado 541 funcionarios, 424 contratistas y 26 personas mediante contrato laboral. Un despropósito.

Como se advirtió previamente, a la fecha, de acuerdo a los informes de supervisión publicados en el Secop, el Fondo MinIgualdad no ha ejecutado programas, políticas o proyectos estratégicos para superar la desigualdad en Colombia. La contratación se ha centrado en burocracia, a pesar que el Ministerio pactó con la Fiduciaria el pago de una comisión mensual por administración que para 2024 correspondió a \$89.700.000 y para 2025 ascendió a \$98.221.500.

CONTRATACIÓN FONDO MINIGUALDAD <sup>5</sup>		
Mes - gestión realizada	Comisión	Recursos
<u>Enero-Abril 2024</u>  9 OPS 2 Contratos laborales 1 convenio de cooperación 1 contrato de arrendamiento 2 órdenes de compra	---	Se autorizó la transferencia de \$469.047 millones de MinIgualdad al Fondo, correspondientes a la vigencia 2023  MinIgualdad transfirió \$40.000 millones al Fondo
<u>Mayo 2024</u>  16 OPS 1 Contrato prestación de servicios persona jurídica 6 contratos laborales 1 contrato de suministro 1 orden de compra	\$89.700.000	---
<u>Mayo 2024</u>  16 OPS 1 Contrato prestación de servicios persona jurídica	\$89.700.000	---

<sup>5</sup> Secop. Contrato MIE-CD-003-2023. Informes de supervisión Enero 2024 - junio 2025.

6 contratos laborales 1 contrato de suministro 1 orden de compra		
<u>Junio 2024</u>  11 OPS 1 Contrato prestación de servicios persona jurídica 1 Contrato laboral 1 Contrato de suministro	\$89.700.000	---
<u>Julio 2024</u>  15 OPS 1 convenio de cooperación	\$89.700.000	---
<u>Agosto 2024</u>  17 OPS 1 cesión de contrato de prestación de servicios con persona natural 2 Contratos de prestación de servicios persona jurídica 3 contratos laborales	\$89.700.000	MinIgualdad transfirió \$27.907 millones al Fondo
<u>Septiembre 2024</u>  3 OPS 1 contrato laboral 2 Contratos de prestación de servicios persona jurídica 1 contrato de consultoría	\$89.700.000	---

<u>Octubre 2024</u>  13 OPS 1 contrato laboral 6 Contratos de prestación de servicios persona jurídica 2 órdenes de compra 4 terminaciones anticipadas 3 cesiones contractuales	\$89.700.000	MinIgualdad transfirió \$50.744 millones al Fondo
<u>Noviembre 2024</u>  7 OPS 1 contrato laboral 6 Contrato prestación de servicios persona jurídica 2 convenios 1 contrato de interventoría	\$89.700.000	Se autorizó la transferencia de \$1.4 billones adicionales de MinIgualdad al Fondo, correspondientes a la vigencia 2024  MinIgualdad transfirió \$77.313 millones al Fondo
<u>Diciembre 2024</u>  23 OPS 1 Contrato prestación de servicios persona jurídica 29 otrosí	\$89.700.000	MinIgualdad transfirió \$75.736 millones al Fondo

Cierre 2024

Transferencias autorizadas por \$1.9 billones.  
 Transferencias realizadas: \$118.652 millones  
 Costo comisión Fiducia: \$717 millones  
 Reserva expirada de recursos 2023: \$350.394 millones

Gestión:

- 114 OPS
- 15 contratos laborales
- 10 Contratos de prestación de servicios persona jurídica
- 4 convenios
- 1 contrato de arrendamiento
- 5 órdenes de compra

<p><u>Enero 2025</u></p> <p>4 OPS          4 Contratos de prestación de servicios persona jurídica          2 contratos laborales          1 contrato de interventoría          1 contrato de cesión          2 otrosí</p>	<p>\$98.221.500</p>	<p>MinIgualdad transfirió \$62.909 millones al Fondo</p>
<p><u>Febrero 2025</u></p> <p>43 OPS          2 contratos laborales          3 contratos de cesión          3 otrosí          1 orden de compra</p>	<p>\$98.221.500</p>	<p>MinIgualdad transfirió \$60.508 millones al Fondo</p>
<p><u>Marzo 2025</u></p> <p>19 OPS          1 contrato laboral          1 contrato de cesión</p>	<p>\$98.221.500</p>	<p>MinIgualdad transfirió \$54.693 millones al Fondo</p>

8 otrosí		
<u>Abril 2025</u> 22 OPS 1 contrato laboral 9 otrosí	\$98.221.500	MinIgualdad transfirió \$34.736 millones al Fondo
<u>Mayo 2025</u> 2 OPS 4 Otrosí	\$98.221.500	MinIgualdad transfirió \$8.774 millones al Fondo
<u>Junio 2025</u> 29 OPS 5 contratos laborales 1 otrosí	\$98.221.500	MinIgualdad transfirió \$106.506 millones al Fondo
<u>Corte a junio 2025</u>		
<p>Transferencias autorizadas por \$1.9 billones.                      Transferencias realizadas: \$221.581 millones                      Costo comisión Fiducia: \$589 millones                      Reserva expirada de recursos 2023: 350.394</p> <p>Gestión:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 119 OPS</li> <li>● 11 contratos laborales</li> <li>● 4 Contratos de prestación de servicios persona jurídica</li> </ul>		
<u>Gestión Fondo Enero 2024 - Junio 2025</u>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 233 OPS</li> <li>● 26 contratos laborales</li> <li>● 14 Contratos de prestación de servicios persona jurídica</li> </ul>		

Ligado con esto, la estructuración presupuestal de MinIgualdad está diseñada para que la mayoría de sus recursos sean ejecutados a través de este Fondo y no mediante los mecanismos de contratación ordinarios de la entidad:

<b>RELACIÓN PRESUPUESTO MINIGUALDAD - TRANSFERENCIAS AL FONDO</b>			
<b>FONDO</b>			
<b>(Cifras en millones)</b>			
<b>Año</b>	<b>Presupuesto MinIgualdad</b>	<b>Rubro para transferir al Fondo</b>	<b>Porcentaje</b>
2023	\$500.000	\$469.047	93.8%
2024	\$1.548.268	\$1.300.000	83.9%
2025	\$1.297.435	\$669.053	51.5%

En este escenario, no tiene sentido que el Ministerio de Igualdad exista y tenga una burocracia tan robusta cuando el grueso de su presupuesto se ejecuta a través de una fiducia. Si la intención del Gobierno es mantener este diseño de ejecución tercerizada de los recursos, es apenas lógico que el Ministerio sea liquidado o, cuando menos, tenga una reducción considerable de su estructura burocrática.

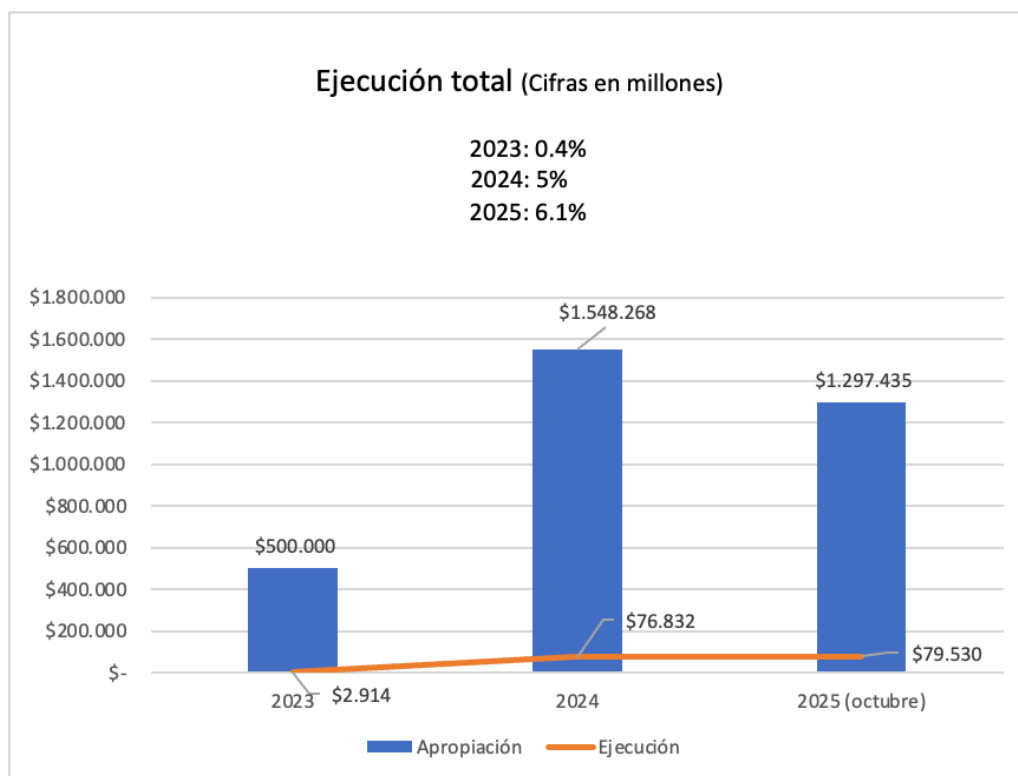
Los funcionarios vinculados al Ministerio, en la práctica, no cumplen ninguna labor significativa que justifique su permanencia en la nómina estatal, toda vez que son los contratistas que vincula el Fondo los que terminan siendo responsables de la implementación de los proyectos para superar la desigualdad en Colombia.

Estamos en presencia de una inadmisibile duplicidad de funciones con la cual los recursos que esperan en las regiones las comunidades vulnerables terminan destinados a cubrir una nómina de funcionarios y contratistas de libre nombramiento y provisionalidad.

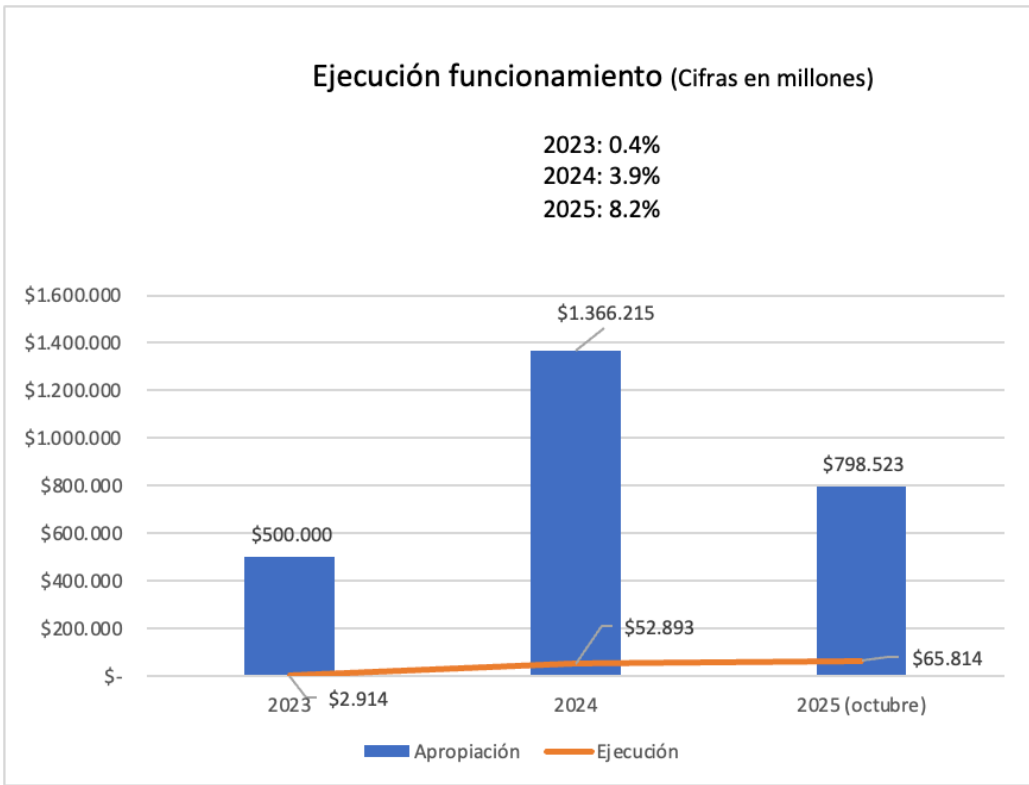
### **3. Pésima ejecución presupuestal**

Uno de los aspectos más preocupantes del Ministerio de la Igualdad ha sido su pésima ejecución presupuestal. Transcurridos tres años desde su entrada en operación, esta entidad ha sido incapaz de llegar, siquiera, a una ejecución total del 10%.

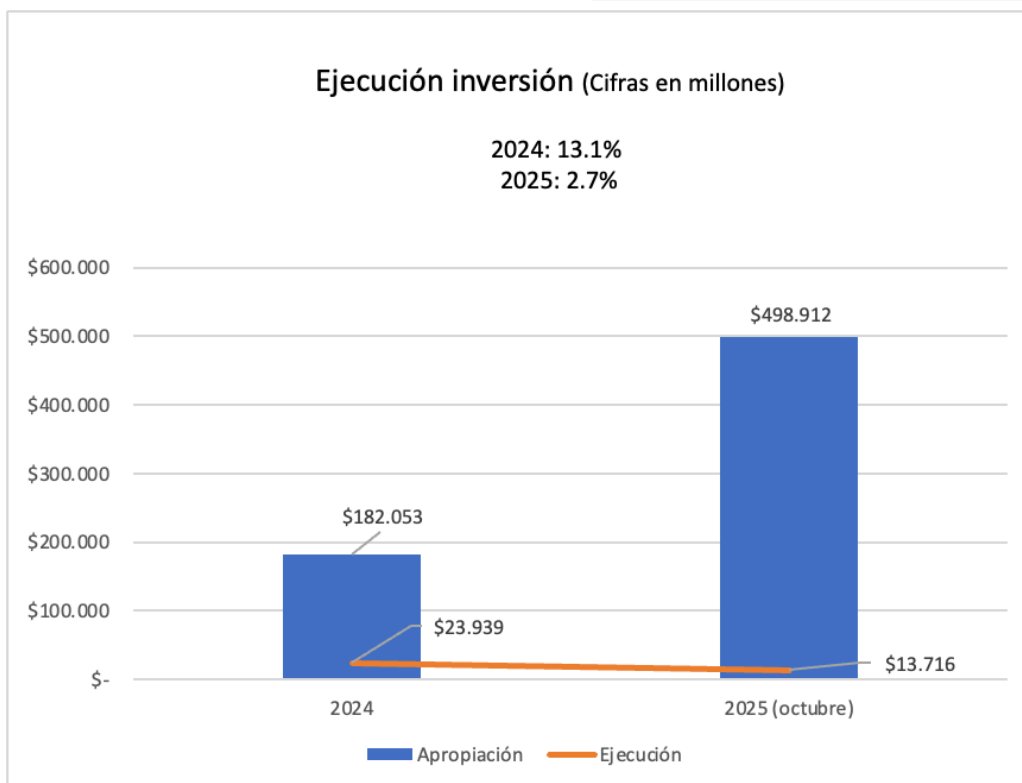
Los recursos aprobados por el Congreso y transferidos por el Ministerio de Hacienda al Ministerio de la Igualdad no han derivado en programas, proyectos o inversión social. Por el contrario, esta entidad reporta unas cifras inadmisibles que denotan su incapacidad para lograr las metas que se planteó:



<sup>6</sup> Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cuadro ejecución PGN. Cuadro No. 3, ejecución por rubro. <https://www.pte.gov.co/es/web/pte/presupuesto-general-nacion>

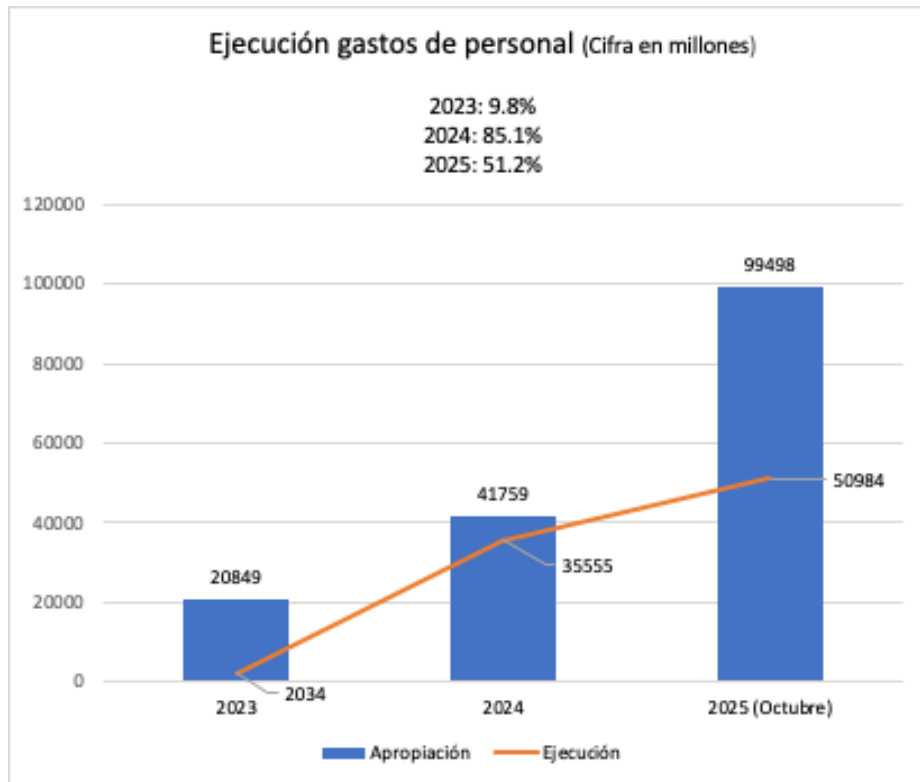


<sup>7</sup> Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cuadro ejecución PGN. Cuadro No. 3, ejecución por rubro. <https://www.pte.gov.co/es/web/pte/presupuesto-general-nacion>



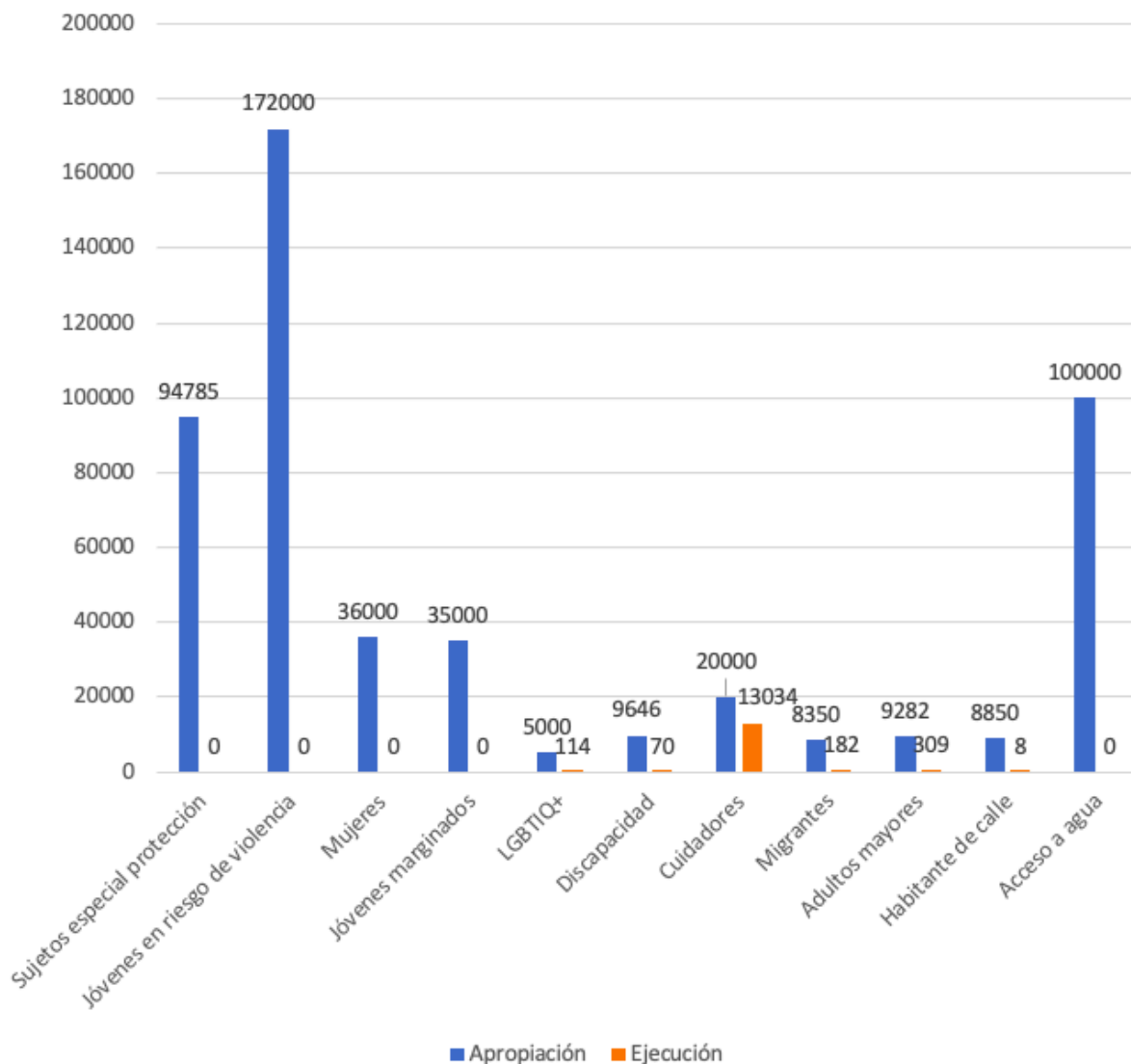
Paradójicamente, el único rubro relevante donde ha existido un incremento en la ejecución presupuestal es en el gasto de personal, lo cual contrasta radicalmente de la escasa ejecución con que se han invertido los recursos destinados para proyectos de inversión:

<sup>8</sup> Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cuadro ejecución PGN. Cuadro No. 3, ejecución por rubro. <https://www.pte.gov.co/es/web/pte/presupuesto-general-nacion>



Frente a los 11 proyectos de inversión que se están ejecutando en la vigencia 2025, a corte de octubre, 5 tenían 0% de ejecución, 5 tienen una ejecución inferior al 3% y solo 1 tiene un avance del 65.2%. En total, transcurridos 10 meses de este año, la ejecución del componente de inversión llega a un escaso 2.7%.

<sup>9</sup> Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cuadro ejecución PGN. Cuadro No. 3, ejecución por rubro. <https://www.pte.gov.co/es/web/pte/presupuesto-general-nacion>



Durante tres años el Ministerio de Igualdad se ha quedado en promesas sin cumplir. A pesar que el Congreso ha aprobado los recursos en medio de difíciles condiciones fiscales, el Ministerio de Igualdad ha demostrado que fue incapaz de cumplir las labores asignadas.

Esta entidad es un ejemplo de la ineficiencia administrativa y el derroche burocrático, sin resultados, con recursos tercerizados para ejecutarlos por derecho privado y con duplicidad de funciones.

La desigualdad no se soluciona con burocracia innecesaria y costosa.

## **CONFLICTO DE INTERESES**

De conformidad con el Artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, “Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones”, que establece que tanto el autor del proyecto y el ponente dentro de la exposición de motivos, deberán incluir un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, sirviendo de guía para que los otros congresistas tomen una decisión en torno, si se encuentran incursos en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar.

En ese orden de ideas, el presente proyecto de ley, por ser de carácter general, no configura un beneficio particular, actual y directo para ningún congresista.

Finalmente, sobre los conflictos de interés resulta importante recordar lo señalado por el Consejo de Estado que, en la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable mediante Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

En el mismo sentido, es pertinente señalar lo que la Ley 5 de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019:

“Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

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.”

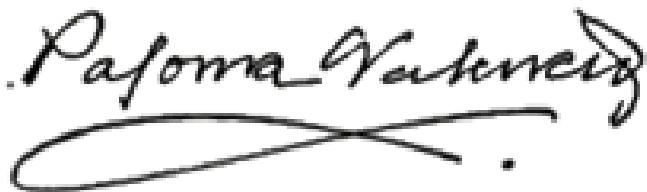
Se considera entonces que, frente al presente proyecto, no se generan conflictos de interés alguno, puesto que las disposiciones aquí contenidas son generales y no generan beneficios particulares, actuales y directos, a la par que la presente ponencia busca la no continuidad del proyecto y por ende del Ministerio de Igualdad y Equidad.

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 de identificar causales adicionales.

**PROPOSICIÓN.**

Con fundamento en las anteriores consideraciones, haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, solicitamos a las Honorables Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes del Senado de la República y la Cámara de Representantes archivar el **Proyecto de Ley No. 302 de 2025 Senado, 020 de 2025 Cámara** *“Por medio del cual se crea el ministerio de igualdad y equidad y se dictan otras disposiciones”*.

Cordialmente,



**PALOMA VALENCIA LASERNA**

Senadora de la República



**GERMÁN BLANCO ÁLVAREZ**

Senador de la República