 <b>ALCALDÍA DE PASTO</b>	<b>GESTIÓN JURÍDICA</b>			
	NOMBRE DEL FORMATO:			
	<b>MODELO PROYECTO DE ACUERDO Y EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b>			
<b>VIGENCIA</b>	<b>VERSIÓN</b>	<b>CÓDIGO</b>	<b>CONSECUTIVO</b>	
16-octubre-2012	01	GJ-F-022	1	

San Juan de Pasto, 27 de enero de 2026

Doctor

**BERNO HERNAN LOPEZ CABRERA**

Presidente y demás integrantes

Honorable Concejo Municipal de Pasto

Ciudad

Cordial Saludo,


Respetuosamente presento a consideración del Honorable Concejo Municipal, para su estudio y posterior aprobación, el proyecto de acuerdo **“POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL FONDO DE EMPRENDIMIENTO PARA LA MUJER, FEM, COMO INSTRUMENTO PARA IMPULSAR EL EMPRENDIMIENTO, EL EMPLEO Y LA CULTURA FINANCIERA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**. iniciativa que tiene como finalidad dar cumplimiento a una disposición legal de obligatorio acatamiento y fortalecer los instrumentos de política pública local orientados al empoderamiento económico de las mujeres del municipio de Pasto.

La sustentación del presente proyecto estará a cargo de la Doctora JAQUELINE CASTILLO MORA Secretaria de las Mujeres, Orientaciones Sexuales e Identidades de Género para que asista como interlocutora a los debates del proyecto con plenas facultades.

Atentamente,

**NICOLÁS MARTÍN TORO MUÑOZ**

Alcalde Municipal de Pasto

 <b>ALCALDÍA DE PASTO</b>	<b>GESTIÓN JURÍDICA</b>			
	NOMBRE DEL FORMATO:			
	<b>MODELO PROYECTO DE ACUERDO Y EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b>			
<b>VIGENCIA</b>	<b>VERSIÓN</b>	<b>CÓDIGO</b>	<b>CONSECUTIVO</b>	
16-octubre-2012	01	GJ-F-022	2	

San Juan de Pasto, 27 de enero de 2026

Doctor  
**BERNO HERNAN LOPEZ CABRERA**  
 Presidente y demás integrantes  
 Honorable Concejo Municipal de Pasto  
 Ciudad

Cordial Saludo,

Respetuosamente presento a consideración del Honorable Concejo Municipal de San Juan de Pasto, para su estudio y posterior aprobación, el proyecto de acuerdo **“POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL FONDO DE EMPRENDIMIENTO PARA LA MUJER, FEM, COMO INSTRUMENTO PARA IMPULSAR EL EMPRENDIMIENTO, EL EMPLEO Y LA CULTURA FINANCIERA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**. iniciativa que tiene como finalidad dar cumplimiento a una disposición legal de obligatorio acatamiento y fortalecer los instrumentos de política pública local orientados al empoderamiento económico de las mujeres del municipio de Pasto.

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### JUSTIFICACIÓN JURÍDICA

##### I. Marco constitucional y legal

El presente Proyecto de Acuerdo tiene como soporte jurídico principal la Ley 2535 de 2025, norma de carácter nacional que crea el Fondo de Emprendimiento para la Mujer – FEM y ordena a todos los municipios y distritos del país a implementar este instrumento con destino específico para el emprendimiento femenino. En su artículo 2º, la ley dispone que:


*“Todos los municipios y distritos del país crearán en el marco de su autonomía territorial un Fondo de Emprendimiento para las Mujeres, FEM, que se manejará como una cuenta especial de su presupuesto. (...)*

*Parágrafo. Las administraciones distritales y municipales tendrán un plazo máximo de seis (6) meses contados desde la entrada en vigencia de la presente ley para crear y poner en funcionamiento el FEM, conforme a las condiciones más adelante establecidas.”*

Este mandato no constituye una recomendación facultativa, sino un imperativo legal con plazo para su implementación, lo que convierte al proyecto de acuerdo en un instrumento indispensable y obligatorio para que el municipio de Pasto cumpla con el ordenamiento jurídico nacional.

La Constitución Política de Colombia reconoce la autonomía de las entidades territoriales y establece que los municipios pueden gobernar los asuntos de interés local conforme a la ley. En particular:

- ✓ El artículo 287 consagra la autonomía municipal como parte del régimen descentralizado.

 <b>ALCALDÍA DE PASTO</b>	<b>GESTIÓN JURÍDICA</b>			
	NOMBRE DEL FORMATO:			
	<b>MODELO PROYECTO DE ACUERDO Y EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b>			
<b>VIGENCIA</b>	<b>VERSIÓN</b>	<b>CÓDIGO</b>	<b>CONSECUTIVO</b>	
16-octubre-2012	01	GJ-F-022	3	

- ✓ El artículo 311 otorga competencia a las entidades territoriales para gestionar sus intereses, incluyendo la organización administrativa y financiera.
- ✓ El artículo 313 establece como función de los Concejos, reglamentar las funciones y la prestación de los servicios a cargo del municipio, adoptar los planes y programas de desarrollo económico y social y dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.


El artículo 13 de la Constitución Política de Colombia consagra no solo la igualdad formal ante la ley, sino la igualdad material, al disponer que el Estado debe promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, y adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados. Este mandato constitucional habilita y exige la adopción de acciones afirmativas, cuando existan desigualdades estructurales que impidan el goce efectivo de derechos. En el caso del emprendimiento y la inserción económica, las mujeres han sido históricamente un grupo afectado por barreras estructurales de acceso al empleo, al crédito y a los activos productivos, lo que justifica constitucionalmente la creación de instrumentos específicos como el Fondo de Emprendimiento para la Mujer (en adelante FEM).

La Ley 2535 de 2025, en su artículo 1º, desarrolla directamente este principio constitucional al señalar que el FEM tiene como objeto el empoderamiento económico de la mujer rural y urbana en situación de vulnerabilidad, la reducción de brechas económicas y la superación de la dependencia económica que perpetúa ciclos de exclusión y violencia.

En consecuencia, el Proyecto de Acuerdo no genera un trato privilegiado injustificado, sino que materializa el mandato constitucional de igualdad real y efectiva. La creación del fondo, por tanto, no solo responde a un mandato legal específico, sino que materializa principios constitucionales relativos a la igualdad de género, promoción de condiciones reales de equidad y acceso a oportunidades económicas.

Este desarrollo normativo se articula con la Ley 1257 de 2008, que establece normas para la sensibilización, prevención y sanción de todas las formas de violencia contra las mujeres. Dicha ley reconoce que la violencia económica es una manifestación de la desigualdad de género y que el fortalecimiento de la autonomía económica de las mujeres es un componente esencial para su prevención. En este sentido, el FEM constituye un instrumento complementario que contribuye a eliminar condiciones estructurales que perpetúan la dependencia económica.

Así mismo, la Ley 1761 de 2015 (Por la cual se crea el tipo penal de feminicidio como delito autónomo y se dictan otras disposiciones. (Rosa Elvira Cely)), al reforzar el marco de protección de los derechos de las mujeres, consolida el deber del Estado de adoptar medidas integrales que aborden no solo la violencia directa, sino también las causas estructurales de la desigualdad. El apoyo al emprendimiento femenino, desde una perspectiva territorial, se enmarca en este enfoque integral de garantía de derechos.

 <b>ALCALDÍA DE PASTO</b>	<b>GESTIÓN JURÍDICA</b>			
	NOMBRE DEL FORMATO:			
	<b>MODELO PROYECTO DE ACUERDO Y EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b>			
<b>VIGENCIA</b>	<b>VERSIÓN</b>	<b>CÓDIGO</b>	<b>CONSECUTIVO</b>	
16-octubre-2012	01	GJ-F-022	4	

Desde la perspectiva de planeación del desarrollo, la política pública nacional ha incorporado de manera progresiva el enfoque de género como eje transversal. La Ley 1454 de 2011 (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial) y la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo) establecen que los planes de desarrollo deben incorporar enfoques poblacionales y diferenciales, lo que legitima y exige que las entidades territoriales implementen instrumentos específicos orientados a cerrar brechas de género en el desarrollo económico local.

En el ámbito laboral y productivo, la Ley 1429 de 2010 (Ley de Formalización y Generación de Empleo) reconoce la necesidad de promover el emprendimiento y la formalización como estrategias de inclusión económica, mientras que la Ley 2069 de 2020 (Ley de Emprendimiento) incorpora de manera expresa la promoción del emprendimiento con enfoque diferencial, reconociendo las barreras específicas que enfrentan mujeres y otros grupos poblacionales para acceder a financiación, asistencia técnica y mercados. El FEM se alinea con estos desarrollos al focalizar recursos y acompañamiento en mujeres sin ingresos permanentes.


Adicionalmente, la Ley 2294 de 2023, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 (Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026), incorpora de forma transversal el enfoque de género y la autonomía económica de las mujeres como pilares del desarrollo social y productivo del país. En este marco, la creación del FEM a nivel municipal contribuye a la materialización territorial de los objetivos nacionales en materia de equidad, inclusión productiva y cierre de brechas económicas.

Cabe resaltar que, la Ley 2535 de 2025 avanza un paso adicional dentro de este desarrollo normativo, al establecer un instrumento específico, con reglas claras de financiación, focalización y acompañamiento, que permite a los municipios pasar del enfoque declarativo a la implementación efectiva de acciones afirmativas, garantizando que el enfoque de género se traduzca en resultados concretos en términos de generación de ingresos y fortalecimiento productivo.

La creación del Fondo de Emprendimiento para la Mujer (FEM) en el municipio de Pasto se integra de manera armónica, compatible y plenamente ajustada al régimen presupuestal nacional y territorial vigente, en tanto su diseño normativo, fuentes de financiación y reglas de ejecución se encuentran expresamente expuestas en el ordenamiento jurídico colombiano, sin generar ruptura alguna de los principios de legalidad del gasto, sostenibilidad fiscal o unidad presupuestal.

En primer lugar, la Ley 2535 de 2025 establece de forma expresa que el FEM debe manejarse como una cuenta especial del presupuesto municipal, “con plena obediencia al régimen normativo presupuestal y fiscal de cada entidad territorial”. Esta disposición constituye una cláusula de armonización normativa que subordina la implementación del fondo a las reglas orgánicas del presupuesto público, descartando cualquier interpretación que sugiera un régimen excepcional o paralelo.

Desde la perspectiva de la Constitución Política, el artículo 352 dispone que el régimen presupuestal de las entidades territoriales se rige por las normas orgánicas correspondientes, mientras que el artículo 346 consagra el principio de legalidad del gasto público, conforme al cual no podrá ejecutarse gasto alguno que no esté

 <b>ALCALDÍA DE PASTO</b>	<b>GESTIÓN JURÍDICA</b>			
	NOMBRE DEL FORMATO:			
	<b>MODELO PROYECTO DE ACUERDO Y EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b>			
<b>VIGENCIA</b>	<b>VERSIÓN</b>	<b>CÓDIGO</b>	<b>CONSECUTIVO</b>	
16-octubre-2012	01	GJ-F-022	5	

previamente autorizado en el presupuesto. En este sentido, la creación del FEM mediante acuerdo municipal garantiza que su incorporación se realice dentro del marco presupuestal formal, respetando el principio de anualidad, especialización y programación del gasto.

Así mismo, el Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto) aplicable a las entidades territoriales reconoce la posibilidad de crear fondos especiales con destinación específica, siempre que estos se encuentren debidamente incorporados en el presupuesto y cuenten con fuente legal. El FEM cumple cabalmente este requisito, dado que su creación proviene de una ley de la República y su implementación territorial se materializa mediante acuerdo municipal, conforme a la jerarquía normativa.


En el ámbito territorial, la Ley 819 de 2003 establece el marco de responsabilidad y sostenibilidad fiscal, exigiendo que toda iniciativa que implique gasto público se encuentre respaldada por una evaluación responsable de su impacto fiscal. La Ley 2535 de 2025, al permitir que el FEM se financie con ingresos corrientes de libre destinación, respeta este principio, ya que no impone porcentajes obligatorios ni compromisos automáticos de gasto, sino que deja a la entidad territorial la definición del monto, de acuerdo con su capacidad fiscal y programación presupuestal.

Adicionalmente, la norma autoriza expresamente la utilización de recursos del Sistema General de Regalías (SGR) para la financiación del FEM, “de acuerdo con los términos establecidos en la ley”. Esta disposición se articula con el régimen del SGR previsto en la Ley 2056 de 2020, que permite la destinación de recursos a proyectos de inversión con impacto social y productivo, siempre que cumplan los criterios de viabilidad técnica, financiera y de alineación con los planes de desarrollo territorial. En consecuencia, el FEM no introduce una destinación incompatible con el SGR, sino que se inserta dentro de sus finalidades legítimas.

De igual forma, la Ley 2535 de 2025 posibilita al FEM para recibir donaciones y recursos no reembolsables de cooperación nacional e internacional, siempre y cuando estos se reciban y destinen incondicionalmente para el desarrollo de su objeto, figura plenamente reconocida por el ordenamiento jurídico colombiano y compatible con el régimen presupuestal, siempre que dichos recursos se administren conforme a las normas de ejecución presupuestal, contratación pública y control fiscal vigentes. Esta posibilidad amplía la capacidad financiera del fondo sin generar presiones adicionales sobre el presupuesto municipal.

Cabe resaltar que la ley dispone que los recursos del FEM no son de carácter acumulativo, de no lograr ser destinados durante la vigencia fiscal correspondiente al objeto del FEM, el saldo remanente de ingresos corrientes no utilizados podrá ser reasignado a las partidas presupuestales que determine la entidad territorial en fiel acatamiento a lo dispuesto en las normas presupuestales vigentes. Esta regla se ajusta estrictamente al principio de anualidad del presupuesto público y evita la constitución de reservas o cuentas extrapresupuestales no autorizadas, reforzando la compatibilidad del fondo con la disciplina fiscal.

## **JUSTIFICACIÓN TÉCNICA**

 <b>ALCALDÍA DE PASTO</b>	<b>GESTIÓN JURÍDICA</b>			
	NOMBRE DEL FORMATO:			
	<b>MODELO PROYECTO DE ACUERDO Y EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b>			
<b>VIGENCIA</b>	<b>VERSIÓN</b>	<b>CÓDIGO</b>	<b>CONSECUTIVO</b>	
16-octubre-2012	01	GJ-F-022	6	

La propuesta de creación del Fondo de Emprendimiento para la Mujer (FEM) en Pasto se sustenta en una realidad estadística clara y documentada: las mujeres enfrentan brechas significativas en su participación en el mercado laboral y mayores tasas de desempleo, lo que limita su autonomía económica y su acceso a oportunidades formales de empleo y emprendimiento.

Desde el punto de vista de la planificación territorial, los instrumentos de política pública formulados en los distintos niveles de gobierno establecen un marco claro y coherente que sustenta la necesidad de implementar iniciativas orientadas al cierre de brechas de género en los territorios.


En este sentido, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) constituyen el marco global de referencia, particularmente el ODS 5: "Igualdad de Género", el cual reconoce que la desigualdad de género es un problema estructural que limita el desarrollo sostenible y exige respuestas concretas desde los niveles nacional, regional y local.

Este objetivo internacional plantea la obligación de los Estados y de las entidades territoriales de adoptar políticas activas para eliminar las brechas económicas, laborales y sociales que afectan a las mujeres, promoviendo su autonomía económica, el acceso equitativo a oportunidades productivas y la participación plena en la vida económica. En este marco, el emprendimiento femenino y la generación de ingresos propios se configuran como estrategias clave para combatir las desigualdades de género desde los territorios.

De manera articulada con este enfoque global, el Plan Nacional de Desarrollo incorpora el enfoque de género como un eje transversal, reconociendo que las desigualdades entre hombres y mujeres requieren intervenciones diferenciadas y focalizadas. Este enfoque transversal sustenta la necesidad de diseñar instrumentos específicos que permitan superar las barreras estructurales que enfrentan las mujeres en el acceso al empleo, al emprendimiento y a los recursos productivos, especialmente en contextos territoriales con altos niveles de informalidad y precariedad laboral.

En el ámbito local, el Plan de Desarrollo Municipal de Pasto 2024–2027 "PASTO COMPETITIVO, SOSTENIBLE Y SEGURO" recoge y territorializa estos lineamientos, estableciendo la equidad de género y la inclusión como principios orientadores de la acción pública municipal. El plan señala expresamente la necesidad de fortalecer las políticas de promoción de la igualdad de género y la lucha contra todas las formas de violencia hacia las mujeres, enfoque que se refleja de manera transversal en los diagnósticos y en la programación sectorial del plan, reconociendo la persistencia de brechas económicas y laborales que afectan a las mujeres en el municipio.

De manera específica, el Plan de Desarrollo Municipal define la Apuesta Estratégica Temática: "Trabajo digno e inclusión productiva para las mujeres", cuyo objetivo es promover estrategias que fortalezcan, mediante incentivos y asesoría técnica, los emprendimientos de mujeres artesanas, madres cabeza de familia, víctimas del conflicto armado, de violencias basadas en género y trabajadoras informales. Esta apuesta prioriza el fortalecimiento de capacidades, competencias y formación en trabajos no tradicionales, con miras a mejorar la vinculación laboral y productiva de las mujeres, en coherencia directa con los objetivos y mecanismos

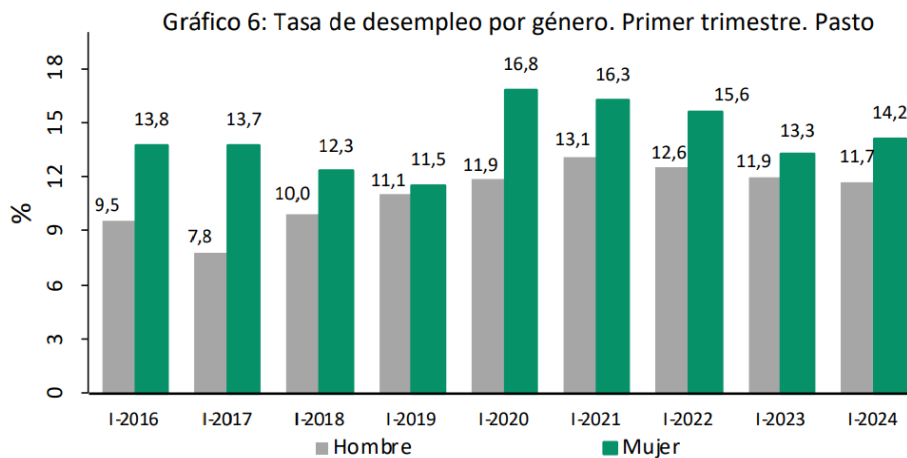
 <b>ALCALDÍA DE PASTO</b>	<b>GESTIÓN JURÍDICA</b>			
	NOMBRE DEL FORMATO:			
	<b>MODELO PROYECTO DE ACUERDO Y EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b>			
<b>VIGENCIA</b>	<b>VERSIÓN</b>	<b>CÓDIGO</b>	<b>CONSECUTIVO</b>	
16-octubre-2012	01	GJ-F-022	7	

previstos en la Ley 2535 de 2025 para la creación del Fondo de Emprendimiento para la Mujer.

Finalmente, en la Apuesta Temática: “Gobernanza con equidad y género”, el Plan de Desarrollo Municipal plantea la construcción de espacios consultivos y de diálogo formal entre las organizaciones sociales de mujeres y las instituciones, fomentando su participación equitativa en los distintos escenarios de decisión y contribuyendo a la eliminación de brechas económicas y territoriales.


En el estudio realizado por parte del Departamento Nacional de Planeación (2024), se evidencia que la tasa de desempleo de mujeres en Pasto es consistentemente más alta que la de los hombres (14,2% vs. 11,7% al primer trimestre de 2024). Esta situación no solo indica un mayor nivel de desempleo entre mujeres, sino que también revela que los mecanismos tradicionales de generación de empleo local no están cerrando las brechas de género, lo que sugiere barreras estructurales en la incorporación de mujeres al mercado laboral formal y productivo.

Según el estudio del DNP (2024) “En Pasto se observa que en el último año (entre el primer trimestre de 2023 y el primero de 2024), el aumento en el desempleo de la ciudad fue liderado por las mujeres. Así, la tasa de desempleo femenino aumentó en 0,9 p.p., mientras que la de los hombres de la ciudad disminuyó en 0,3 p.p.” El hecho de que la tasa de desempleo de las mujeres se haya incrementado y la de los hombres haya descendido, se debe a que los hombres fueron quienes más se beneficiaron del aumento en el empleo en la ciudad, con un incremento de 2% versus un incremento de 1% en la cantidad de mujeres ocupadas



Fuente: DANE-GEIH, Cálculos: DNP-DEE

Este comportamiento resulta especialmente relevante desde una perspectiva técnica, ya que el incremento del desempleo femenino no obedece a una destrucción neta de empleo, sino a un aumento de la participación laboral de las mujeres, que no fue absorbido por la dinámica de generación de puestos de trabajo. El informe señala que, aunque la ciudad logró crear empleo en el último año, el crecimiento de los ocupados fue del 1 %, cifra insuficiente para absorber el aumento del 4 % en el número de personas desocupadas, fenómeno explicado por la reincorporación de población al mercado laboral tras periodos de inactividad

 <b>ALCALDÍA DE PASTO</b>	<b>GESTIÓN JURÍDICA</b>			
	NOMBRE DEL FORMATO:			
	<b>MODELO PROYECTO DE ACUERDO Y EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b>			
<b>VIGENCIA</b>	<b>VERSIÓN</b>	<b>CÓDIGO</b>	<b>CONSECUTIVO</b>	
16-octubre-2012	01	GJ-F-022	8	

Desde el punto de vista técnico, este hallazgo es crucial: las mujeres están entrando o reingresando al mercado laboral en mayor proporción, pero el sistema productivo local no está generando suficientes oportunidades para integrarlas efectivamente. Esto genera un efecto estadístico de presión sobre la tasa de desempleo femenina y evidencia una brecha entre oferta y demanda laboral con sesgo de género.

En segundo lugar, aunque el informe muestra que Pasto alcanzó una Tasa Global de Participación (TGP) de 69,1 %, una de las más altas del país, este resultado positivo en términos agregados no se traduce en igualdad de resultados para hombres y mujeres. De hecho, el mismo estudio señala que el aumento del desempleo en la ciudad durante el último año estuvo liderado por las mujeres, en contravía de lo observado en el resto de áreas metropolitanas, donde el desempleo femenino se redujo.


Esta divergencia indica que Pasto presenta una trayectoria diferenciada y más desfavorable para la inserción laboral femenina, lo cual refuerza la necesidad de intervenciones focalizadas desde la política pública local. Mientras que en otras ciudades las mujeres están logrando aprovechar mejor la recuperación económica, en Pasto la reactivación del empleo no ha sido suficiente para cerrar la brecha de género.

Adicionalmente, el análisis por calidad del empleo muestra que, aunque la informalidad laboral se redujo levemente bajo el nuevo criterio del DANE, la tasa de informalidad de las mujeres en Pasto sigue siendo elevada, alcanzando el 57,0 %, frente al 55,7 % en los hombres. Más aún, la reducción de la informalidad en el último año estuvo liderada por los hombres, mientras que en las mujeres la disminución fue mínima.

Desde una perspectiva técnica, esto implica que una proporción mayoritaria de las mujeres ocupadas en Pasto permanece vinculada a empleos informales, caracterizados por inestabilidad, bajos ingresos y ausencia de protección social, lo cual limita sus posibilidades de acumulación de capital, ahorro e inversión productiva. Esta condición reduce la capacidad de las mujeres para transitar hacia emprendimientos formales o actividades económicas sostenibles sin apoyo institucional.

Finalmente, el estudio revela una brecha significativa en los ingresos laborales por género. En el primer trimestre de 2024, las mujeres en Pasto percibieron en promedio solo el 80,8 % del ingreso laboral de los hombres, lo que representa un deterioro frente al año anterior (83,8 % en 2023). Este diferencial es más amplio que el observado en el resto de las 13 áreas metropolitanas, donde el ingreso femenino representa el 86,1 % del masculino.

Este dato es particularmente relevante, ya que demuestra que la desigualdad de género en Pasto no solo se expresa en el acceso al empleo, sino también en la remuneración del trabajo, incluso cuando las mujeres logran insertarse en el mercado laboral. Desde el punto de vista técnico, esta combinación de mayor desempleo, alta informalidad y menores ingresos configura un escenario de vulnerabilidad económica estructural para las mujeres, que limita su autonomía financiera y su capacidad de generar ingresos sostenibles.

 <b>ALCALDÍA DE PASTO</b>	<b>GESTIÓN JURÍDICA</b>			
	NOMBRE DEL FORMATO:			
	<b>MODELO PROYECTO DE ACUERDO Y EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b>			
<b>VIGENCIA</b>	<b>VERSIÓN</b>	<b>CÓDIGO</b>	<b>CONSECUTIVO</b>	
16-octubre-2012	01	GJ-F-022	9	

En este contexto, las políticas públicas de carácter neutral resultan insuficientes para corregir las brechas identificadas. El comportamiento del mercado laboral de Pasto demuestra que el crecimiento económico y la recuperación del empleo, por sí solos, no garantizan la reducción de las desigualdades de género. Por el contrario, sin instrumentos específicos, las brechas tienden a mantenerse o incluso a ampliarse, como lo evidencia el aumento del desempleo femenino y el deterioro relativo de los ingresos.

Por tanto, desde un enfoque técnico, la implementación de políticas afirmativas con enfoque de género, como mecanismos de apoyo directo al emprendimiento femenino, se justifica como una respuesta racional y necesaria frente a las fallas estructurales del mercado laboral. Estas políticas permiten intervenir de manera focalizada allí donde el mercado no logra asignar oportunidades de forma equitativa, transformando la mayor participación laboral femenina en oportunidades económicas reales, sostenibles y generadoras de ingresos.

Desde el punto de vista del desarrollo local, el impulso al emprendimiento femenino tiene el potencial de diversificar la base productiva del municipio, fortalecer economías populares y comunitarias, y generar encadenamientos económicos en sectores como comercio, servicios personales, actividades culturales, turismo local y economía del cuidado. El estudio muestra que una proporción importante del empleo femenino se concentra en actividades con altos niveles de informalidad, lo que sugiere que existe una base productiva ya activa, aunque precaria, que podría fortalecerse mediante apoyo institucional, capital semilla y acompañamiento técnico.


Asimismo, el análisis de ingresos laborales evidencia que Pasto presenta niveles de ingreso promedio inferiores al promedio al resto del país y que las mujeres enfrentan una brecha salarial más pronunciada que en otras ciudades. Desde una perspectiva técnica, esto implica que el fortalecimiento de emprendimientos femeninos puede contribuir no solo a la generación de empleo, sino también a mejorar los niveles de ingreso y la distribución del ingreso a nivel local, con efectos positivos sobre el consumo, la demanda interna y la economía urbana.

El impacto productivo del apoyo al emprendimiento femenino también se manifiesta en términos de resiliencia económica. El estudio muestra que, pese a la desaceleración del crecimiento del empleo, Pasto logró mantener niveles de ocupación superiores a los de la pandemia. En este contexto, los emprendimientos locales, particularmente los liderados por mujeres, pueden actuar como amortiguadores frente a choques económicos, al generar fuentes de ingreso alternativas y reducir la dependencia exclusiva del empleo asalariado formal.

## **ANÁLISIS DE IMPACTO DE IMPACTO FISCAL**

Conforme al Artículo 7 de la Ley 819 de 2003, todo proyecto de acuerdo que genere obligaciones de gasto debe analizarse desde el punto de vista fiscal, evaluando su sostenibilidad y la fuente de financiación.

La creación del Fondo de Emprendimiento para las Mujeres – FEM implica un impacto fiscal que puede resumirse así:

 <b>ALCALDÍA DE PASTO</b>	<b>GESTIÓN JURÍDICA</b>			
	NOMBRE DEL FORMATO:			
	<b>MODELO PROYECTO DE ACUERDO Y EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b>			
<b>VIGENCIA</b>	<b>VERSIÓN</b>	<b>CÓDIGO</b>	<b>CONSECUTIVO</b>	
16-octubre-2012	01	GJ-F-022	10	

De acuerdo a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 y en el artículo 4 del Acuerdo 044 del 2023, Estatuto Orgánico de Presupuesto del Municipio de Pasto, se establece: todo proyecto de acuerdo que genere obligaciones de gasto debe analizarse desde el punto de vista fiscal, evaluando su sostenibilidad y la fuente de financiación:

La creación del FEM genera obligaciones de gasto destinadas al apoyo, fortalecimiento y acompañamiento de emprendimientos liderados por mujeres, incluyendo recursos para capacitación, asistencia técnica y financiación de proyectos productivos. Estos gastos se canalizarán a través de una cuenta especial del presupuesto municipal, permitiendo la administración transparente y controlada de los recursos, sin comprometer otras prioridades fiscales.

El monto destinado al FEM será definido en cada vigencia fiscal, dentro de la disponibilidad presupuestal del municipio, garantizando que no se afecte la estabilidad financiera de la administración. No se prevé la creación de nueva planta de personal, sino que la operación del Fondo se realizará mediante la estructura administrativa existente o contrataciones temporales financiadas con recursos del municipio.


La asignación de recursos al FEM se ajustará al MFMP del municipio, asegurando que el gasto sea sostenible y compatible con la política fiscal de mediano plazo, sin comprometer la ejecución de otros programas esenciales.

La creación del Fondo de Emprendimiento para las Mujeres – FEM implica un impacto fiscal controlado, sostenible y compatible con la normativa vigente, asegurando que los recursos asignados contribuyan efectivamente al fortalecimiento del emprendimiento femenino, sin afectar la estabilidad financiera del municipio y cumpliendo con lo establecido en la ley 819 de 2003 y el Estatuto Orgánico de Presupuesto.

El presente proyecto de acuerdo en virtud de la ley 2535 de 2025 es presentado a iniciativa y propuesta de la Honorable concejala MARIA ALEJANDRA GUERRERO

Atentamente,

**NICOLÁS MARTIN TORO MUÑOZ**  
Alcalde de Pasto

 <b>ALCALDÍA DE PASTO</b>	<b>GESTIÓN JURÍDICA</b>			
	NOMBRE DEL FORMATO:			
	<b>MODELO PROYECTO DE ACUERDO Y EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b>			
<b>VIGENCIA</b>	<b>VERSIÓN</b>	<b>CÓDIGO</b>	<b>CONSECUTIVO</b>	
16-octubre-2012	01	GJ-F-022	11	

**ACUERDO**  
( **DE 2026** )

**“POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL FONDO DE EMPRENDIMIENTO PARA LA MUJER, FEM, COMO INSTRUMENTO PARA IMPULSAR EL EMPRENDIMIENTO, EL EMPLEO Y LA CULTURA FINANCIERA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

**EL CONCEJO MUNICIPAL DE PASTO**

En uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las previstas en los artículos 287 Y 13 de la Constitución Política, la Ley 136 de 1994, la Ley 1551 de 2012, las normas orgánicas de presupuesto, Ley 2535 de 2025, y demás disposiciones constitucionales y legales y,

**C O N S I D E R A N D O**

Que la Ley 2535 de 2025 ordena a todos los municipios y distritos del país crear, en el marco de su autonomía territorial, un Fondo de Emprendimiento para las Mujeres (FEM), el cual deberá manejarse como una cuenta especial del presupuesto.

Que corresponde al Concejo Municipal de Pasto crear el Fondo y establecer sus lineamientos generales, y al Alcalde reglamentar y ejecutar los aspectos operativos y administrativos para su adecuado funcionamiento.


Que el proyecto de acuerdo fue presentado por iniciativa y propuesta del Alcalde Municipal, y de la Honorable concejala MARIA ALEJANDRA GUERRERO, cumple con todos los requisitos legales y reglamentarios establecidos en el ordenamiento legal, se encuentra dentro del marco jurídico, es conveniente para los intereses públicos del Municipio, ayuda al cumplimiento de las metas y objetivos del Plan de Desarrollo “Pasto Competitivo, sostenible y seguro. 2024 – 2027”, los anexos y cumple con el análisis financiero establecido en la legalidad fiscal y las normas orgánicas de presupuesto.

**A C U E R D A:**

**ARTÍCULO PRIMERO. CREACIÓN DEL FONDO.** Créase el Fondo de Emprendimiento para la Mujer – FEM como una cuenta especial del presupuesto del Municipio de Pasto, en cumplimiento de la Ley 2535 de 2025.

**ARTÍCULO SEGUNDO. NATURALEZA JURIDICA.** El Fondo de Emprendimiento para las Mujeres – FEM es un fondo cuenta, que se manejará como una cuenta especial del presupuesto del Municipio de Pasto, sin personería jurídica, y estará destinado exclusivamente al cumplimiento de su objeto.

**ARTÍCULO TERCERO. OBJETO.** El Fondo de Emprendimiento para las Mujeres – FEM es un instrumento de impulso al emprendimiento enfocado en el empoderamiento económico de la mujer rural y urbana en situación de vulnerabilidad que

 <b>ALCALDÍA DE PASTO</b>	<b>GESTIÓN JURÍDICA</b>			
	NOMBRE DEL FORMATO:			
	<b>MODELO PROYECTO DE ACUERDO Y EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b>			
<b>VIGENCIA</b>	<b>VERSIÓN</b>	<b>CÓDIGO</b>	<b>CONSECUTIVO</b>	
16-octubre-2012	01	GJ-F-022	12	

cumplan los requisitos establecidos en la ley y en la reglamentación que se expida por parte del Alcalde Municipal.

**ARTÍCULO CUARTO.**

**FINALIDAD.** El Fondo de Emprendimiento para las Mujeres – FEM tendrá, entre otras, las siguientes finalidades:

1. Fortalecer las capacidades productivas y empresariales de las mujeres.
2. Facilitar el acceso a recursos para el emprendimiento femenino.
3. Reducir brechas de género en el ámbito económico. Contribuir a la generación de ingresos y empleo en el municipio.
4. Articular acciones con programas y políticas públicas existentes para las mujeres

**ARTÍCULO QUINTO.**

**ADMINISTRACIÓN.** El FEM estará adscrito y administrado por la dependencia que determine la Administración Municipal de acuerdo a las metas establecidas en el Plan de Desarrollo, de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Alcalde.


**ARTÍCULO SEXTO.**

**FUENTES DE FINANCIACIÓN:** El FEM contará con las siguientes fuentes de financiación, sin perjuicio de otras que se determinen conforme a la ley:

1. Recursos asignados en el presupuesto municipal (ICLD, rendimientos financieros, recursos de superávit presupuestal, dividendos y utilidades y otros recursos de capital de libre destinación).
2. Recursos de cofinanciación provenientes del orden departamental o nacional.
3. Aportes de cooperación nacional o internacional.
4. Donaciones y transferencias legalmente aceptadas.
5. Otros recursos que se asignen conforme a la normatividad vigente
6. Regalias

**ARTÍCULO SÉPTIMO.**

**REGLAMENTACIÓN:** Autorícese al Alcalde DEL Municipio de Pasto para que, mediante acto administrativo, reglamente los aspectos operativos, administrativos y técnicos necesarios para el funcionamiento del Fondo de Emprendimiento para las Mujeres – FEM, de conformidad con la Ley 2535 de 2025 y el presente Acuerdo.

 <b>ALCALDÍA DE PASTO</b>	<b>GESTIÓN JURÍDICA</b>			
	NOMBRE DEL FORMATO:			
	<b>MODELO PROYECTO DE ACUERDO Y EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b>			
<b>VIGENCIA</b>	<b>VERSIÓN</b>	<b>CÓDIGO</b>	<b>CONSECUTIVO</b>	
16-octubre-2012	01	GJ-F-022	13	

**PARÁGRAFO.**

La autorización a que hace referencia el presente artículo será por el término de 6 meses a partir de su entrada en vigencia.

**ARTÍCULO OCTAVO.**

**INCORPORACIÓN PRESUPUESTAL.** La Administración Municipal realizará las gestiones necesarias para la incorporación del FEM en el presupuesto, conforme a las normas orgánicas de presupuesto, a la disponibilidad de recursos.

**ARTÍCULO NOVENO.**

**VIGENCIA.** El presente acuerdo rige a partir de su sanción y publicación

**PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dado en San Juan de Pasto, a los

**BERNO HERNAN LOPEZ CABRERA**  
 Presidente Concejo Municipal

**AYDE ELIANA CORAL GONZALEZ**  
 Secretario General

**PRESENTADO POR:**

**NICOLÁS MARTÍN TORO MUÑOZ**  
 Alcalde Municipal de Pasto



**ASPECTOS GENERALES**

<b>FECHA</b>	27 MARZO DE 2026
<b>REMITENTE</b>	ALCALDÍA MUNICIPAL DE PASTO
<b>No. DE FOLIOS</b>	13 FOLIOS PROYECTO DE ACUERDO
<b>ANEXOS</b>	NO
<b>NATURALEZA</b>	"POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL FONDO DE EMPRENDIMIENTO PARA LA MUJER, FEM, COMO INSTRUMENTO PARA IMPULSAR EL EMPRENDIMIENTO, EL EMPLEO Y LA CULTURA FINANCIERA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"
<b>SUSTENTACIÓN DEL PROYECTO</b>	Doctora JAQUELINE CASTILLO MORA Secretaria de las Mujeres, orientaciones sexuales e identidades de Genero.
<b>COMISIÓN PERMANENTE DE PRESUPUESTO Y HACIENDA PÚBLICA</b>	ACUERDO 016 DE JUNIO 21 DE 2022, POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EL REGLAMENTO INTERNO DEL CONCEJO MUNICIPAL DE PASTO, ART. 13 PARAGRAFO 2, LITERAL B: - Los asuntos relacionados con Creación, reforma o eliminación de tributos, contribuciones, impuestos, sobretasas, exenciones, compensaciones del Municipio.
<b>ASESORA JURÍDICA</b>	Abogada ROSA RODRÍGUEZ CÓRDOBA

**CRITERIOS QUE SUSTENTA LA PRESENTACIÓN DEL PROYECTO EN REFERENCIA**

<b>DESCRIPCIÓN</b>	<p>La Administración Municipal a cargo de su Alcalde Doctor NICOLÁS MARTÍN TORO MUÑOZ, presenta para consideración y aprobación del Concejo Municipal de Pasto, el proyecto de Acuerdo: <b>"POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL FONDO DE EMPRENDIMIENTO PARA LA MUJER, FEM, COMO INSTRUMENTO PARA IMPULSAR EL EMPRENDIMIENTO, EL EMPLEO Y LA CULTURA FINANCIERA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</b>. como sigue:</p> <p><b>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b></p> <p><b>JUSTIFICACIÓN JURÍDICA</b></p> <p><b>I. Marco constitucional y legal</b></p> <p>El presente Proyecto de Acuerdo tiene como soporte jurídico principal la Ley 2535 de 2025, norma de carácter nacional que crea el Fondo de Emprendimiento para la Mujer – FEM y ordena a todos los municipios y distritos del país a implementar este instrumento con destino específico para el emprendimiento femenino. En su artículo 2º, la ley dispone que:</p> <p><i>"Todos los municipios y distritos del país crearán en el marco de su autonomía territorial un Fondo de Emprendimiento para las Mujeres, FEM, que se manejará como una cuenta especial de su presupuesto. (...)</i></p> <p><i>Parágrafo. Las administraciones distritales y municipales tendrán un plazo máximo de seis (6) meses contados desde la entrada en vigencia de la presente ley para crear y poner en funcionamiento el FEM, conforme a las condiciones más adelante establecidas."</i></p>
--------------------	--





Este mandato no constituye una recomendación facultativa, sino un imperativo legal con plazo para su implementación, lo que convierte al proyecto de acuerdo en un instrumento indispensable y obligatorio para que el municipio de Pasto cumpla con el ordenamiento jurídico nacional.

La Constitución Política de Colombia reconoce la autonomía de las entidades territoriales y establece que los municipios pueden gobernar los asuntos de interés local conforme a la ley. En particular:

- ✓ El artículo 287 consagra la autonomía municipal como parte del régimen descentralizado.
- ✓ El artículo 311 otorga competencia a las entidades territoriales para gestionar sus intereses, incluyendo la organización administrativa y financiera.
- ✓ El artículo 313 establece como función de los Concejos, reglamentar las funciones y la prestación de los servicios a cargo del municipio, adoptar los planes y programas de desarrollo económico y social y dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.

El artículo 13 de la Constitución Política de Colombia consagra no solo la igualdad formal ante la ley, sino la igualdad material, al disponer que el Estado debe promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, y adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados. Este mandato constitucional habilita y exige la adopción de acciones afirmativas, cuando existan desigualdades estructurales que impidan el goce efectivo de derechos. En el caso del emprendimiento y la inserción económica, las mujeres han sido históricamente un grupo afectado por barreras estructurales de acceso al empleo, al crédito y a los activos productivos, lo que justifica constitucionalmente la creación de instrumentos específicos como el Fondo de Emprendimiento para la Mujer (en adelante FEM).

La Ley 2535 de 2025, en su artículo 1º, desarrolla directamente este principio constitucional al señalar que el FEM tiene como objeto el empoderamiento económico de la mujer rural y urbana en situación de vulnerabilidad, la reducción de brechas económicas y la superación de la dependencia económica que perpetúa ciclos de exclusión y violencia.

En consecuencia, el Proyecto de Acuerdo no genera un trato privilegiado injustificado, sino que materializa el mandato constitucional de igualdad real y efectiva. La creación del fondo, por tanto, no solo responde a un mandato legal específico, sino que materializa principios constitucionales relativos a la igualdad de género, promoción de condiciones reales de equidad y acceso a oportunidades económicas.

Este desarrollo normativo se articula con la Ley 1257 de 2008, que establece normas para la sensibilización, prevención y sanción de todas las formas de violencia contra las mujeres. Dicha ley reconoce que la violencia económica es una manifestación de la desigualdad de género y que el fortalecimiento de la autonomía económica de las mujeres es un componente esencial para su prevención. En este sentido, el FEM constituye un instrumento complementario que contribuye a eliminar condiciones estructurales que perpetúan la dependencia económica.





Así mismo, la Ley 1761 de 2015 (Por la cual se crea el tipo penal de feminicidio como delito autónomo y se dictan otras disposiciones. (Rosa Elvira Cely)), al reforzar el marco de protección de los derechos de las mujeres, consolida el deber del Estado de adoptar medidas integrales que aborden no solo la violencia directa, sino también las causas estructurales de la desigualdad. El apoyo al emprendimiento femenino, desde una perspectiva territorial, se enmarca en este enfoque integral de garantía de derechos.

Desde la perspectiva de planeación del desarrollo, la política pública nacional ha incorporado de manera progresiva el enfoque de género como eje transversal. La Ley 1454 de 2011 (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial) y la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo) establecen que los planes de desarrollo deben incorporar enfoques poblacionales y diferenciales, lo que legitima y exige que las entidades territoriales implementen instrumentos específicos orientados a cerrar brechas de género en el desarrollo económico local.

En el ámbito laboral y productivo, la Ley 1429 de 2010 (Ley de Formalización y Generación de Empleo) reconoce la necesidad de promover el emprendimiento y la formalización como estrategias de inclusión económica, mientras que la Ley 2069 de 2020 (Ley de Emprendimiento) incorpora de manera expresa la promoción del emprendimiento con enfoque diferencial, reconociendo las barreras específicas que enfrentan mujeres y otros grupos poblacionales para acceder a financiación, asistencia técnica y mercados. El FEM se alinea con estos desarrollos al focalizar recursos y acompañamiento en mujeres sin ingresos permanentes.

Adicionalmente, la Ley 2294 de 2023, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 (Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026), incorpora de forma transversal el enfoque de género y la autonomía económica de las mujeres como pilares del desarrollo social y productivo del país. En este marco, la creación del FEM a nivel municipal contribuye a la materialización territorial de los objetivos nacionales en materia de equidad, inclusión productiva y cierre de brechas económicas.

Cabe resaltar que, la Ley 2535 de 2025 avanza un paso adicional dentro de este desarrollo normativo, al establecer un instrumento específico, con reglas claras de financiación, focalización y acompañamiento, que permite a los municipios pasar del enfoque declarativo a la implementación efectiva de acciones afirmativas, garantizando que el enfoque de género se traduzca en resultados concretos en términos de generación de ingresos y fortalecimiento productivo.

La creación del Fondo de Emprendimiento para la Mujer (FEM) en el municipio de Pasto se integra de manera armónica, compatible y plenamente ajustada al régimen presupuestal nacional y territorial vigente, en tanto su diseño normativo, fuentes de financiación y reglas de ejecución se encuentran expresamente expuestas en el ordenamiento jurídico colombiano, sin generar ruptura alguna de los principios de legalidad del gasto, sostenibilidad fiscal o unidad presupuestal.

En primer lugar, la Ley 2535 de 2025 establece de forma expresa que el FEM debe manejarse como una cuenta especial del presupuesto municipal, "con plena obediencia al régimen normativo presupuestal y fiscal de cada entidad territorial". Esta disposición constituye una cláusula de armonización normativa que subordina la implementación del fondo a las





reglas orgánicas del presupuesto público, descartando cualquier interpretación que sugiera un régimen excepcional o paralelo.

Desde la perspectiva de la Constitución Política, el artículo 352 dispone que el régimen presupuestal de las entidades territoriales se rige por las normas orgánicas correspondientes, mientras que el artículo 346 consagra el principio de legalidad del gasto público, conforme al cual no podrá ejecutarse gasto alguno que no esté previamente autorizado en el presupuesto. En este sentido, la creación del FEM mediante acuerdo municipal garantiza que su incorporación se realice dentro del marco presupuestal formal, respetando el principio de anualidad, especialización y programación del gasto.

Así mismo, el Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto) aplicable a las entidades territoriales reconoce la posibilidad de crear fondos especiales con destinación específica, siempre que estos se encuentren debidamente incorporados en el presupuesto y cuenten con fuente legal. El FEM cumple cabalmente este requisito, dado que su creación proviene de una ley de la República y su implementación territorial se materializa mediante acuerdo municipal, conforme a la jerarquía normativa.

En el ámbito territorial, la Ley 819 de 2003 establece el marco de responsabilidad y sostenibilidad fiscal, exigiendo que toda iniciativa que implique gasto público se encuentre respaldada por una evaluación responsable de su impacto fiscal. La Ley 2535 de 2025, al permitir que el FEM se financie con ingresos corrientes de libre destinación, respeta este principio, ya que no impone porcentajes obligatorios ni compromisos automáticos de gasto, sino que deja a la entidad territorial la definición del monto, de acuerdo con su capacidad fiscal y programación presupuestal.

Adicionalmente, la norma autoriza expresamente la utilización de recursos del Sistema General de Regalías (SGR) para la financiación del FEM, “de acuerdo con los términos establecidos en la ley”. Esta disposición se articula con el régimen del SGR previsto en la Ley 2056 de 2020, que permite la destinación de recursos a proyectos de inversión con impacto social y productivo, siempre que cumplan los criterios de viabilidad técnica, financiera y de alineación con los planes de desarrollo territorial. En consecuencia, el FEM no introduce una destinación incompatible con el SGR, sino que se inserta dentro de sus finalidades legítimas.

De igual forma, la Ley 2535 de 2025 posibilita al FEM para recibir donaciones y recursos no reembolsables de cooperación nacional e internacional, siempre y cuando estos se reciban y destinen incondicionalmente para el desarrollo de su objeto, figura plenamente reconocida por el ordenamiento jurídico colombiano y compatible con el régimen presupuestal, siempre que dichos recursos se administren conforme a las normas de ejecución presupuestal, contratación pública y control fiscal vigentes. Esta posibilidad amplía la capacidad financiera del fondo sin generar presiones adicionales sobre el presupuesto municipal.

Cabe resaltar que la ley dispone que los recursos del FEM no son de carácter acumulativo, de no lograr ser destinados durante la vigencia fiscal correspondiente al objeto del FEM, el saldo remanente de ingresos corrientes no utilizados podrá ser reasignado a las partidas presupuestales que determine la entidad territorial en fiel acatamiento a lo dispuesto en las normas presupuestales vigentes. Esta regla se ajusta estrictamente al principio de anualidad del presupuesto público y evita la constitución de





reservas o cuentas extrapresupuestales no autorizadas, reforzando la compatibilidad del fondo con la disciplina fiscal.

### **JUSTIFICACIÓN TÉCNICA**

La propuesta de creación del Fondo de Emprendimiento para la Mujer (FEM) en Pasto se sustenta en una realidad estadística clara y documentada: las mujeres enfrentan brechas significativas en su participación en el mercado laboral y mayores tasas de desempleo, lo que limita su autonomía económica y su acceso a oportunidades formales de empleo y emprendimiento.

Desde el punto de vista de la planificación territorial, los instrumentos de política pública formulados en los distintos niveles de gobierno establecen un marco claro y coherente que sustenta la necesidad de implementar iniciativas orientadas al cierre de brechas de género en los territorios.

En este sentido, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) constituyen el marco global de referencia, particularmente el ODS 5: "Igualdad de Género", el cual reconoce que la desigualdad de género es un problema estructural que limita el desarrollo sostenible y exige respuestas concretas desde los niveles nacional, regional y local.

Este objetivo internacional plantea la obligación de los Estados y de las entidades territoriales de adoptar políticas activas para eliminar las brechas económicas, laborales y sociales que afectan a las mujeres, promoviendo su autonomía económica, el acceso equitativo a oportunidades productivas y la participación plena en la vida económica. En este marco, el emprendimiento femenino y la generación de ingresos propios se configuran como estrategias clave para combatir las desigualdades de género desde los territorios.

De manera articulada con este enfoque global, el Plan Nacional de Desarrollo incorpora el enfoque de género como un eje transversal, reconociendo que las desigualdades entre hombres y mujeres requieren intervenciones diferenciadas y focalizadas. Este enfoque transversal sustenta la necesidad de diseñar instrumentos específicos que permitan superar las barreras estructurales que enfrentan las mujeres en el acceso al empleo, al emprendimiento y a los recursos productivos, especialmente en contextos territoriales con altos niveles de informalidad y precariedad laboral.

En el ámbito local, el Plan de Desarrollo Municipal de Pasto 2024–2027 "PASTO COMPETITIVO, SOSTENIBLE Y SEGURO" recoge y territorializa estos lineamientos, estableciendo la equidad de género y la inclusión como principios orientadores de la acción pública municipal. El plan señala expresamente la necesidad de fortalecer las políticas de promoción de la igualdad de género y la lucha contra todas las formas de violencia hacia las mujeres, enfoque que se refleja de manera transversal en los diagnósticos y en la programación sectorial del plan, reconociendo la persistencia de brechas económicas y laborales que afectan a las mujeres en el municipio.

De manera específica, el Plan de Desarrollo Municipal define la Apuesta Estratégica Temática: "Trabajo digno e inclusión productiva para las mujeres", cuyo objetivo es promover estrategias que fortalezcan, mediante incentivos y asesoría técnica, los emprendimientos de mujeres artesanas, madres cabeza de familia, víctimas del conflicto armado, de violencias

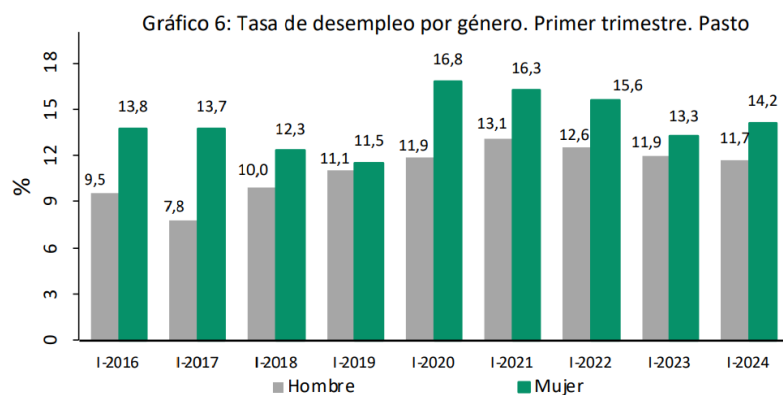


basadas en género y trabajadoras informales. Esta apuesta prioriza el fortalecimiento de capacidades, competencias y formación en trabajos no tradicionales, con miras a mejorar la vinculación laboral y productiva de las mujeres, en coherencia directa con los objetivos y mecanismos previstos en la Ley 2535 de 2025 para la creación del Fondo de Emprendimiento para la Mujer.

Finalmente, en la Apuesta Temática: “Gobernanza con equidad y género”, el Plan de Desarrollo Municipal plantea la construcción de espacios consultivos y de diálogo formal entre las organizaciones sociales de mujeres y las instituciones, fomentando su participación equitativa en los distintos escenarios de decisión y contribuyendo a la eliminación de brechas económicas y territoriales.

En el estudio realizado por parte del Departamento Nacional de Planeación (2024), se evidencia que la tasa de desempleo de mujeres en Pasto es consistentemente más alta que la de los hombres (14,2% vs. 11,7% al primer trimestre de 2024). Esta situación no solo indica un mayor nivel de desempleo entre mujeres, sino que también revela que los mecanismos tradicionales de generación de empleo local no están cerrando las brechas de género, lo que sugiere barreras estructurales en la incorporación de mujeres al mercado laboral formal y productivo.

Según el estudio del DNP (2024) “En Pasto se observa que en el último año (entre el primer trimestre de 2023 y el primero de 2024), el aumento en el desempleo de la ciudad fue liderado por las mujeres. Así, la tasa de desempleo femenino aumentó en 0,9 p.p., mientras que la de los hombres de la ciudad disminuyó en 0,3 p.p.” El hecho de que la tasa de desempleo de las mujeres se haya incrementado y la de los hombres haya descendido, se debe a que los hombres fueron quienes más se beneficiaron del aumento en el empleo en la ciudad, con un incremento de 2% versus un incremento de 1% en la cantidad de mujeres ocupadas



Fuente: DANE-GEIH, Cálculos: DNP-DEE

Este comportamiento resulta especialmente relevante desde una perspectiva técnica, ya que el incremento del desempleo femenino no obedece a una destrucción neta de empleo, sino a un aumento de la participación laboral de las mujeres, que no fue absorbido por la dinámica de generación de puestos de trabajo. El informe señala que, aunque la ciudad logró crear empleo en el último año, el crecimiento de los ocupados fue del 1 %, cifra insuficiente para absorber el aumento del 4 % en el número



de personas desocupadas, fenómeno explicado por la reincorporación de población al mercado laboral tras periodos de inactividad

Desde el punto de vista técnico, este hallazgo es crucial: las mujeres están entrando o reingresando al mercado laboral en mayor proporción, pero el sistema productivo local no está generando suficientes oportunidades para integrarlas efectivamente. Esto genera un efecto estadístico de presión sobre la tasa de desempleo femenina y evidencia una brecha entre oferta y demanda laboral con sesgo de género.

En segundo lugar, aunque el informe muestra que Pasto alcanzó una Tasa Global de Participación (TGP) de 69,1 %, una de las más altas del país, este resultado positivo en términos agregados no se traduce en igualdad de resultados para hombres y mujeres. De hecho, el mismo estudio señala que el aumento del desempleo en la ciudad durante el último año estuvo liderado por las mujeres, en contravía de lo observado en el resto de áreas metropolitanas, donde el desempleo femenino se redujo.

Esta divergencia indica que Pasto presenta una trayectoria diferenciada y más desfavorable para la inserción laboral femenina, lo cual refuerza la necesidad de intervenciones focalizadas desde la política pública local. Mientras que en otras ciudades las mujeres están logrando aprovechar mejor la recuperación económica, en Pasto la reactivación del empleo no ha sido suficiente para cerrar la brecha de género.

Adicionalmente, el análisis por calidad del empleo muestra que, aunque la informalidad laboral se redujo levemente bajo el nuevo criterio del DANE, la tasa de informalidad de las mujeres en Pasto sigue siendo elevada, alcanzando el 57,0 %, frente al 55,7 % en los hombres. Más aún, la reducción de la informalidad en el último año estuvo liderada por los hombres, mientras que en las mujeres la disminución fue mínima.

Desde una perspectiva técnica, esto implica que una proporción mayoritaria de las mujeres ocupadas en Pasto permanece vinculada a empleos informales, caracterizados por inestabilidad, bajos ingresos y ausencia de protección social, lo cual limita sus posibilidades de acumulación de capital, ahorro e inversión productiva. Esta condición reduce la capacidad de las mujeres para transitar hacia emprendimientos formales o actividades económicas sostenibles sin apoyo institucional.

Finalmente, el estudio revela una brecha significativa en los ingresos laborales por género. En el primer trimestre de 2024, las mujeres en Pasto percibieron en promedio solo el 80,8 % del ingreso laboral de los hombres, lo que representa un deterioro frente al año anterior (83,8 % en 2023). Este diferencial es más amplio que el observado en el resto de las 13 áreas metropolitanas, donde el ingreso femenino representa el 86,1 % del masculino

Este dato es particularmente relevante, ya que demuestra que la desigualdad de género en Pasto no solo se expresa en el acceso al empleo, sino también en la remuneración del trabajo, incluso cuando las mujeres logran insertarse en el mercado laboral. Desde el punto de vista técnico, esta combinación de mayor desempleo, alta informalidad y menores ingresos configura un escenario de vulnerabilidad económica estructural para las mujeres, que limita su autonomía financiera y su capacidad de generar ingresos sostenibles.





En este contexto, las políticas públicas de carácter neutral resultan insuficientes para corregir las brechas identificadas. El comportamiento del mercado laboral de Pasto demuestra que el crecimiento económico y la recuperación del empleo, por sí solos, no garantizan la reducción de las desigualdades de género. Por el contrario, sin instrumentos específicos, las brechas tienden a mantenerse o incluso a ampliarse, como lo evidencia el aumento del desempleo femenino y el deterioro relativo de los ingresos.

Por tanto, desde un enfoque técnico, la implementación de políticas afirmativas con enfoque de género, como mecanismos de apoyo directo al emprendimiento femenino, se justifica como una respuesta racional y necesaria frente a las fallas estructurales del mercado laboral. Estas políticas permiten intervenir de manera focalizada allí donde el mercado no logra asignar oportunidades de forma equitativa, transformando la mayor participación laboral femenina en oportunidades económicas reales, sostenibles y generadoras de ingresos.

Desde el punto de vista del desarrollo local, el impulso al emprendimiento femenino tiene el potencial de diversificar la base productiva del municipio, fortalecer economías populares y comunitarias, y generar encadenamientos económicos en sectores como comercio, servicios personales, actividades culturales, turismo local y economía del cuidado. El estudio muestra que una proporción importante del empleo femenino se concentra en actividades con altos niveles de informalidad, lo que sugiere que existe una base productiva ya activa, aunque precaria, que podría fortalecerse mediante apoyo institucional, capital semilla y acompañamiento técnico.

Asimismo, el análisis de ingresos laborales evidencia que Pasto presenta niveles de ingreso promedio inferiores al promedio al resto del país y que las mujeres enfrentan una brecha salarial más pronunciada que en otras ciudades. Desde una perspectiva técnica, esto implica que el fortalecimiento de emprendimientos femeninos puede contribuir no solo a la generación de empleo, sino también a mejorar los niveles de ingreso y la distribución del ingreso a nivel local, con efectos positivos sobre el consumo, la demanda interna y la economía urbana.

El impacto productivo del apoyo al emprendimiento femenino también se manifiesta en términos de resiliencia económica. El estudio muestra que, pese a la desaceleración del crecimiento del empleo, Pasto logró mantener niveles de ocupación superiores a los de la pandemia. En este contexto, los emprendimientos locales, particularmente los liderados por mujeres, pueden actuar como amortiguadores frente a choques económicos, al generar fuentes de ingreso alternativas y reducir la dependencia exclusiva del empleo asalariado formal.

#### **ANÁLISIS DE IMPACTO DE IMPACTO FISCAL**

Conforme al Artículo 7 de la Ley 819 de 2003, todo proyecto de acuerdo que genere obligaciones de gasto debe analizarse desde el punto de vista fiscal, evaluando su sostenibilidad y la fuente de financiación.

La creación del Fondo de Emprendimiento para las Mujeres – FEM implica un impacto fiscal que puede resumirse así:

De acuerdo a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 y en el artículo 4 del Acuerdo 044 del 2023, Estatuto Orgánico de Presupuesto del Municipio de Pasto, se establece: todo proyecto de acuerdo que genere





	<p>obligaciones de gasto debe analizarse desde el punto de vista fiscal, evaluando su sostenibilidad y la fuente de financiación:</p> <p>La creación del FEM genera obligaciones de gasto destinadas al apoyo, fortalecimiento y acompañamiento de emprendimientos liderados por mujeres, incluyendo recursos para capacitación, asistencia técnica y financiación de proyectos productivos. Estos gastos se canalizarán a través de una cuenta especial del presupuesto municipal, permitiendo la administración transparente y controlada de los recursos, sin comprometer otras prioridades fiscales.</p> <p>El monto destinado al FEM será definido en cada vigencia fiscal, dentro de la disponibilidad presupuestal del municipio, garantizando que no se afecte la estabilidad financiera de la administración. No se prevé la creación de nueva planta de personal, sino que la operación del Fondo se realizará mediante la estructura administrativa existente o contrataciones temporales financiadas con recursos del municipio.</p> <p>La asignación de recursos al FEM se ajustará al MFMP del municipio, asegurando que el gasto sea sostenible y compatible con la política fiscal de mediano plazo, sin comprometer la ejecución de otros programas esenciales.</p> <p>La creación del Fondo de Emprendimiento para las Mujeres – FEM implica un impacto fiscal controlado, sostenible y compatible con la normativa vigente, asegurando que los recursos asignados contribuyan efectivamente al fortalecimiento del emprendimiento femenino, sin afectar la estabilidad financiera del municipio y cumpliendo con lo establecido en la ley 819 de 2003 y el Estatuto Orgánico de Presupuesto.</p>
<p><b>CONSIDERACIÓN</b></p>	<p><b>INTERPRETACIÓN DEL ESTUDIO.</b></p> <p>Previa revisión del precitado proyecto de acuerdo es necesario precisar:</p> <p>La Constitución Política define el Concejo Municipal como “una corporación político- administrativa” de elección popular; sus miembros, los concejales, no son empleados públicos, pero sí servidores públicos.</p> <p>Las características enunciadas: corporación político-administrativa, servidores públicos, empleado público, denotan que las actuaciones de una y otros están reguladas en la Constitución y en la ley y a éstas deben ajustarse conforme el artículo 209 constitucional, que señala como finalidad de la función administrativa el servicio de los intereses generales, bajo los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad, y de coordinación entre las autoridades administrativas.</p> <p>Que el Acuerdo 016 del 21 de junio de 2022, en su artículo 13 Parágrafo Segundo Literal B faculta al Honorable Concejo Municipal de Pasto, por intermedio de la comisión de permanente de presupuesto y hacienda pública se conocera los asuntos sobre la creación Creación, reforma o eliminación de tributos, contribuciones, impuestos, sobretasas, exenciones, compensaciones del Municipio.</p>





**ACUERDO**  
(

**DE 2026**  
)

**“POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL FONDO DE EMPRENDIMIENTO PARA LA MUJER, FEM, COMO INSTRUMENTO PARA IMPULSAR EL EMPRENDIMIENTO, EL EMPLEO Y LA CULTURA FINANCIERA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

**EL CONCEJO MUNICIPAL DE PASTO**

En uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las previstas en los artículos 287 Y 13 de la Constitución Política, la Ley 136 de 1994, la Ley 1551 de 2012, las normas orgánicas de presupuesto, Ley 2535 de 2025, y demás disposiciones constitucionales y legales y,

**CONSIDERANDO**

Que la Ley 2535 de 2025 ordena a todos los municipios y distritos del país crear, en el marco de su autonomía territorial, un Fondo de Emprendimiento para las Mujeres (FEM), el cual deberá manejarse como una cuenta especial del presupuesto.

Que corresponde al Concejo Municipal de Pasto crear el Fondo y establecer sus lineamientos generales, y al Alcalde reglamentar y ejecutar los aspectos operativos y administrativos para su adecuado funcionamiento.

Que el proyecto de acuerdo fue presentado por iniciativa y propuesta del Alcalde Municipal, y de la Honorable concejala MARIA ALEJANDRA GUERRERO, cumple con todos los requisitos legales y reglamentarios establecidos en el ordenamiento legal, se encuentra dentro del marco jurídico, es conveniente para los intereses públicos del Municipio, ayuda al cumplimiento de las metas y objetivos del Plan de Desarrollo “Pasto Competitivo, sostenible y seguro. 2024 – 2027”, los anexos y cumple con el análisis financiero establecido en la legalidad fiscal y las normas orgánicas de presupuesto.

**ACUERDA:**

**ARTÍCULO PRIMERO.**

**CREACIÓN DEL FONDO.** Créase el Fondo de Emprendimiento para la Mujer – FEM como una cuenta especial del presupuesto del Municipio de Pasto, en cumplimiento de la Ley 2535 de 2025.

**ARTÍCULO SEGUNDO.**

**NATURALEZA JURÍDICA.** El Fondo de Emprendimiento para las Mujeres – FEM es un fondo cuenta, que se manejará como una cuenta especial del presupuesto del Municipio de Pasto, sin personería jurídica, y estará destinado exclusivamente al cumplimiento de su objeto.

**ARTÍCULO TERCERO.**

**OBJETO.** El Fondo de Emprendimiento para las Mujeres – FEM es un instrumento de impulso al emprendimiento enfocado en el empoderamiento económico de la mujer rural y





urbana en situación de vulnerabilidad que cumplan los requisitos establecidos en la ley y en la reglamentación que se expida por parte del Alcalde Municipal.

**ARTÍCULO CUARTO.**

**FINALIDAD.** El Fondo de Emprendimiento para las Mujeres – FEM tendrá, entre otras, las siguientes finalidades:

1. Fortalecer las capacidades productivas y empresariales de las mujeres.
2. Facilitar el acceso a recursos para el emprendimiento femenino.
3. Reducir brechas de género en el ámbito económico.  
Contribuir a la generación de ingresos y empleo en el municipio.
4. Articular acciones con programas y políticas públicas existentes para las mujeres

**ARTÍCULO QUINTO.**

**ADMINISTRACIÓN.** El FEM estará adscrito y administrado por la dependencia que determine la Administración Municipal de acuerdo a las metas establecidas en el Plan de Desarrollo, de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Alcalde.

**ARTÍCULO SEXTO.**

**FUENTES DE FINANCIACIÓN:** El FEM contará con las siguientes fuentes de financiación, sin perjuicio de otras que se determinen conforme a la ley:

1. Recursos asignados en el presupuesto municipal (ICLD, rendimientos financieros, recursos de superávit presupuestal, dividendos y utilidades y otros recursos de capital de libre destinación).
2. Recursos de cofinanciación provenientes del orden departamental o nacional.
3. Aportes de cooperación nacional o internacional.
4. Donaciones y transferencias legalmente aceptadas.
5. Otros recursos que se asignen conforme a la normatividad vigente
6. Regalías

**ARTÍCULO SÉPTIMO.**

**REGLAMENTACIÓN:** Autorícese al Alcalde del Municipio de Pasto para que, mediante acto administrativo, reglamente los aspectos operativos, administrativos y técnicos necesarios para el funcionamiento del Fondo de Emprendimiento para las Mujeres – FEM, de conformidad con la Ley 2535 de 2025 y el presente Acuerdo.





**PARÁGRAFO.**

La autorización a que hace referencia el presente artículo será por el término de 6 meses a partir de su entrada en vigencia.

**ARTÍCULO OCTAVO.**

**INCORPORACIÓN PRESUPUESTAL.** La Administración Municipal realizará las gestiones necesarias para la incorporación del FEM en el presupuesto, conforme a las normas orgánicas de presupuesto, a la disponibilidad de recursos.

**ARTÍCULO NOVENO.**

**VIGENCIA.** El presente acuerdo rige a partir de su sanción y publicación

**PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dado en San Juan de Pasto, a los ( ) día del mes de marzo de Dos Mil seis (2026)

**BERNO ISMAEL HERNAN LÓPEZ CABRERA**  
Presidente Concejo Municipal

**AYDE ELIANA CORAL**  
Secretario General ( E)

Que el Concejo Municipal como una Corporación Político –Administrativa, ostenta la facultad Constitucional y legal para avocar conocimiento del presente asunto; del proyecto de acuerdo: **“POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL FONDO DE EMPRENDIMIENTO PARA LA MUJER, FEM, COMO INSTRUMENTO PARA IMPULSAR EL EMPRENDIMIENTO, EL EMPLEO Y LA CULTURA FINANCIERA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**. el mismo, cumple con lo preceptuado en el artículo 72 de la ley 136 de 1994, toda vez que del análisis jurídico realizado el mismo se referirse a una misma materia el cual se encuentra acompañados y sustentados de una exposición de motivos en la que se expliquen los alcances y las razones que sustentan precitado proyecto de acuerdo.

En los anteriores términos se emite concepto jurídico favorable del presente proyecto de Acuerdo, soportado en la ley 1437 del 2011 “Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, artículo 28 modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015; y Será el Concejo Municipal de Pasto (Nariño) a través de la respectiva comisión, quien otorgue el trámite respectivo, estudio y aprobación de la presente iniciativa y será quien según su especificidad avale.

Atentamente,

**ROSA RODRÍGUEZ CÓRDOBA**  
Asesora Jurídica  
Concejo Municipal de Pasto

