



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 681

Bogotá, D. C., martes, 28 de mayo de 2024

EDICIÓN DE 10 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 299 DE 2024 SENADO

por medio del cual se implementa la figura del retén social para el sector privado, y se reforman algunas disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo.

Bogotá D.C., mayo de 2024

H. Senador  
IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ  
Presidente  
SENADO DE LA REPÚBLICA  
Ciudad

Respetado señor presidente del Senado:

De manera atenta me dirijo a usted, en mi calidad de senador la República, con el fin de presentar proyecto de ley ordinaria, "Por medio del cual se implementa la figura del retén social para el sector privado, y se reforman algunas disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo", junto con su exposición de motivos, en los precisos términos del artículo 154 de la Constitución y el artículo 140 y siguientes de la Ley 5 de 1992, como se lee a continuación:

PROYECTO DE LEY ORDINARIA No. 299/2024

"Por medio del cual se implementa la figura del retén social para el sector privado, y se reforman algunas disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo".

EL CONGRESO DE COLOMBIA  
DECRETA:

ARTÍCULO 1. Modifíquese el título V del Código Sustantivo del Trabajo, así:

"SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL".

ARTÍCULO 2. Adiciónese el artículo 239A del Código Sustantivo del Trabajo, así:

**Retén Social.** Los trabajadores que a la entrada en vigencia de la presente ley, se encuentren contratados laboralmente y estén próximos a pensionarse, esto es, que les falten cinco (5) años o menos para acceder al derecho a la pensión de vejez, no podrán ser separados de su empleo una vez el empleado así lo informe a su empleador, salvo por las causales legalmente consagradas y contractuales válidamente estipuladas, en atención al procedimiento de que trata el artículo 240 del presente Código, siempre que persista la causa que dio origen al contrato.

**Parágrafo.** Las consecuencias del no acatamiento de las obligaciones que se desprenden del presente artículo, darán lugar a los mismos efectos jurídicos aplicables, de que trata el artículo 239 del presente Código.

ARTÍCULO 3. Modifíquese el artículo 240 del Código Sustantivo del Trabajo, así:

**PERMISO PARA DESPEDIR.** 1. Para poder despedir a una trabajadora durante el período de embarazo o a las dieciocho (18) semanas posteriores al parto, el empleador necesita la autorización del Inspector del Trabajo, o del Alcalde Municipal en los lugares en donde no existiere aquel funcionario. La misma autorización se requerirá para despedir al trabajador cuya cónyuge, pareja o compañera permanente se encuentre en estado de embarazo y no tenga un empleo formal, adjuntando prueba que así lo acredite o que se encuentre afiliada como beneficiaria en el Sistema de Seguridad Social en Salud y para despedir a aquellos trabajadores cobijados por el retén social de que trata esta ley.

ARTÍCULO 4. VIGENCIA Y DEROGATORIA. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

JAIRO ALBERTO CASTELLANOS SERRANO  
Senador de la República

SENADO DE LA REPUBLICA  
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 28 del mes Mayo del año 2024  
se radicó en este despacho el proyecto de ley  
N°. 299 Acto Legislativo N°. \_\_\_\_\_, con todos y  
cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
por: Hs: Jairo Alberto Castellanos Serrano

SECRETARÍA GENERAL

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. Objeto**

Este proyecto de ley pretende incorporar medidas eficaces orientadas a garantizar la generación, promoción y estabilidad en materia laboral, para aquellos grupos de personas que denotan una protección constitucional especial por parte del Estado, sea por su edad, o por situaciones materiales que las ponen en desventaja frente a otros sujetos de derecho, tal como lo establece nuestra Constitución en su preámbulo<sup>1</sup>, en sus artículos 1, 2, 13, 25, 43, 47, 48 y 53 y en los pronunciamientos vinculantes de la Corte Constitucional en sus *ratio decidendi*, y que, por sus condiciones de vulnerabilidad merecen la adecuada atención por parte de los diferentes poderes públicos en asocio a los particulares. Satisfaciéndose estas exigencias a través de las llamadas medidas afirmativas o también conocidas como acciones de discriminación positiva.

En términos puntuales con la presente intención normativa, se busca implementar, la figura del "reten social" en el sector privado, para personas que estén próximos a pensionarse.

**2. Fundamento**

Cabe resaltar, que aun cuando existen algunos precedentes en materia legislativa propias del "reten social" entre estos la Ley 790 de 27 de Diciembre de 2002, "Por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República" implementando la figura para el sector público al momento de reestructurarse o renovarse alguna Entidad pública, y otra veces por vía jurisprudencial, como en la sentencia SU-446 de 2011, esta es una carga en favor de los grupos marginados que se encuentra en mora de implementación por parte del Estado, tal como se exhibe en el derecho comparado. Propendiendo así por un país más justo e incluyente a la luz de la cláusula del Estado Social de Derecho que impera en nuestro ordenamiento jurídico.

Es de importancia mayúscula tener presente que el derecho al trabajo, no sólo se concibe como un derecho fundamental sino también como obligación social, la cual goza de una especial protección del Estado que supone, necesariamente, la garantía de su realización en condiciones dignas y justas (C.P. art. 25). Pero esta noción de dignidad y justicia no puede entenderse en forma abstracta y meramente axiológica, por cuanto su reconocimiento en el texto Constitucional la reviste, autónomamente, de

<sup>1</sup> A propósito del carácter vinculante del preámbulo constitucional sentencia de la Corte Constitucional C- 477 de 2005.

eficacia jurídica. Sin embargo, dada la amplitud e indeterminación de esta cláusula, lo cierto es que sus elementos conceptuales deberán ser concretados y puntualizados por el intérprete, siempre bajo la égida de un orden colectivo fundado en el respeto de la dignidad humana<sup>2</sup>.

Así las cosas, corresponde al Estado garantizar su legítimo ejercicio con todas las prerrogativas que le asisten al trabajador, *máxime* aquellos que por sus condiciones fácticas se encuentran subvalorados o en oportunidades disímiles a la gran mayoría.

**2.1 Acciones afirmativas**

La proclamación de la cláusula del Estado Social de Derecho en nuestra Constitución Política implica el deber indefectible por parte de las autoridades de garantizar la igualdad material de las personas, en contra posición a la revaluada igualdad meramente formal. De tal suerte que el propio constituyente en el artículo 13 de la norma superior, estableció el asidero sobre el particular, tal como se aprecia:

*"Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.*

*El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.*

*El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan".*

Es así como a partir del citado principio que se han edificado las "acciones afirmativas", como medidas preferenciales en favor de un cierto grupo de personas que por razones étnicas, de género, religiosas, culturales, económicas, físicas entre otras muchas, se encuentran en tanto anuladas en términos cualitativos y cuantitativos, buscándose entonces una compensación o equilibrio material, apelando entonces aquel aforismo clásico "trato igual a iguales y desigual a desiguales".

La sentencia C- 667 de 2006 M.P Jaime Araujo Rentería enfatizó en relación a esta clase de medidas:

<sup>2</sup> Sentencia de la Corte Constitucional T-026 de 2002.

*"Considera la Corte pertinente señalar que las medidas de "acción afirmativa" no solamente cuentan con respaldo del texto constitucional, sino que también han sido reconocidas y consideradas como legítimas formas de modular el derecho a la igualdad, en tratados internacionales de derechos humanos que forman parte del bloque de constitucionalidad colombiano, en virtud de lo dispuesto por el artículo 93 de la Carta.*

*En este sentido, tanto la "Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial", como la "Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer", reconocen la posibilidad de la discriminación positiva en ciertas condiciones. Esta última convención se expresa en los siguientes términos acerca de la materia:*

*"La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato"<sup>3</sup>.*

*Además de lo anterior, resulta altamente ilustrativo lo dicho por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en su Observación General No. 18, en relación con el derecho a la no discriminación consagrado en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos:*

*"El Comité desea también señalar que el principio de la igualdad exige algunas veces a los Estados Partes adoptar disposiciones positivas para reducir o eliminar las condiciones que originan o facilitan que se perpetúe la discriminación prohibida por el Pacto. Por ejemplo, en un Estado en el que la situación general de un cierto sector de su población impide u obstaculiza el disfrute de los derechos humanos por parte de esa población, el Estado debería adoptar disposiciones especiales para poner remedio a esa situación. Las medidas de ese carácter pueden llegar hasta otorgar, durante un tiempo, al sector de la población de que se trate un cierto trato preferencial en cuestiones concretas en comparación con el resto de la población. Sin embargo, en cuanto son necesarias para corregir la discriminación de hecho, esas medidas son una diferenciación legítima con arreglo al Pacto"<sup>4</sup>.*

<sup>3</sup> Artículo 4.1 de dicha Convención.

<sup>4</sup> <http://www1.umn.edu/humants/hrcommittee/Sgcncom18.html>.

En otra oportunidad este mismo Tribunal de cierre o límite consideró sobre su naturaleza jurídica:

**"ACCIONES AFIRMATIVAS-Antecedentes históricos en Estados Unidos y Europa**

*Las acciones afirmativas en el derecho norteamericano surgen como medidas diferenciadoras para privilegiar grupos tradicionalmente discriminados, principalmente por razones de raza, lo cual se extendió posteriormente para la protección de la mujer y de los discapacitados. En el mismo sentido, los Tribunales Constitucionales Europeos han reconocido la importancia de las medidas estatales que diseñan políticas favorables o preferenciales de acceso a recursos o servicios escasos para un determinado grupo social, étnico, minoritario o que históricamente han sido discriminados.*

**IGUALDAD MATERIAL EN ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Alcance**

*El cambio de concepción de la igualdad formal a la igualdad material, propio del Estado Social de Derecho, según el cual las autoridades públicas no sólo protege el derecho mediante la abstención sino también y, en algunas oportunidades en forma obligatoria, mediante la intervención activa en esferas específicas, generó decisiones públicas proteccionistas de grupos de personas que han sido tradicionalmente marginados o discriminados por razones diversas. En tal virtud, la aplicación efectiva y real del principio de igualdad en el constitucionalismo contemporáneo exige del Estado su intervención, de un lado, para evitar que los agentes públicos y los particulares discriminen y, de otro, para hacer exigibles tratos favorables en beneficio de personas que se encuentran en situación de debilidad manifiesta"<sup>5</sup>.*

**2.2 Reten social en el sector privado, discriminación positiva idónea y necesaria**

La Carta Fundamental en su artículo 13 encomienda al Estado la obligación de: (i) promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, (ii) adoptar medidas a favor de grupos discriminados o marginados y; (iii) proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta.

Ello quiere decir, que cuando el Estado tiene conocimiento de la existencia de alguna diferenciación material comprobada en cabeza de un grupo de personas, en comparación a otros; sea por razones de sexo, raza, edad, religión o algunas

<sup>5</sup> Sentencia C-832 de 2007 M.P Marco Gerardo Monroy Cabra.

condiciones físicas, debe velar porque estas brechas sean superadas, tal como quedó perfectamente explicado con el tema de las "acciones afirmativas", entre estas se erige el llamado retén social. Es por eso que no ofrece duda alguna que aquellas personas que son madres o padres cabeza de familia sin alternativa económica, trabajadores discapacitados o con personas a cargo que tenga esta misma condición y los prepensionados, son grupos con alto grado de vulnerabilidad, siendo merecedores de algunas prerrogativas, que así no sean absolutas, están llamadas a producir efectos, en la medida de lo posible.

Surge entonces la necesidad de incorporar el llamado "retén social" como una medida idónea y necesaria para los trabajadores que hacen parte del sector privado, haciendo realidad la cláusula del Estado Social de Derecho.

Como fue advertido hace un par de líneas, esta figura ha sido objeto de regulación normativa en situaciones excepcionales, como consta en la Ley 790 de 2002, la cual "autorizó al Gobierno Nacional para adelantar una campaña de renovación de la Administración Pública que trajo consigo la reestructuración de la planta de personal de algunas entidades del Estado y la disolución de otras. El objeto de la Ley fue renovar y modernizar la estructura de la Rama Ejecutiva del orden nacional para garantizar el cumplimiento de los fines del Estado en un contexto de sostenibilidad financiera. Con ese fin ordenó la fusión y la liquidación de entidades en lo que se llamó el programa de renovación de la administración pública".

Esta misma disposición en su artículo 12, consagró el derecho a la estabilidad laboral reforzada de aquellos servidores públicos que al momento de la liquidación de la respectiva Entidad, tuvieren la condición de personas con limitaciones físicas, mentales, visuales o auditivas; madres cabeza de familia sin alternativa económica; o prepensionados, es decir, sujetos que estuviesen próximos a obtener su jubilación, bajo lo que se conoce como "retén social". No obstante, esta figura no se hizo extensible a otras situaciones en el sector público, claramente procedentes, estimando el Gobierno que resultaba un tanto desproporcionado pretender proveer de estabilidad reforzada a todos los funcionarios que hacen parte del Estado.

La norma referida ha sido objeto de control abstracto de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional en diversas oportunidades. Conviene destacar a título de ejemplo aquellas providencias que hacen alusión a la extensión del derecho a la estabilidad laboral reforzada a los padres cabeza de familia.

La sentencia C-1039 de 2003, la Corte Constitucional analizó la expresión "las madres", contenida en el artículo que en comento. Este Tribunal, luego de revisar su jurisprudencia relativa a la especial protección que el ordenamiento constitucional otorga a los niños y a la familia, condicionó la exequibilidad de la aludida expresión "en

<sup>4</sup> Sentencia Corte Constitucional T-128 de 2009 M.P. Humberto Sierra Porto.

dando aplicación directa esta Corporación a nuestra Constitución, y a los derechos, principios y valores que se entretrejen de la misma.

Sin embargo, sin desconocer los esfuerzos antes mencionados de los diferentes poderes públicos, actualmente existe un vacío referente al "retén social" en situaciones que no son propias de una renovación en la Administración Pública, ni a una crisis institucional como la que afrontó la Fiscalía General de la Nación, donde se ven implicados el grueso de funcionarios que prestan sus servicios al Estado. Lo mismo sucede con el sector privado no tanto olvidado, que por expreso mandato constitucional debe hacer lo propio como se lo impone a éste el artículo 2 superior:

*"Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

*Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares".* (Subrayas fuera del texto original).

En total concordancia el artículo 6 de la misma norma pregona:

*"Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones"* (subrayas fuera del texto original).

Se colige entonces de los apartes transcritos, que los particulares tienen al igual que el Estado, deberes indeclinables frente a los destinatarios de la Constitución, debiendo no sólo respetarle en estricto sentido desde una perspectiva negativa o meramente abstencionista, sino además, en buscar el respeto y la mayor garantía posible, respecto de los sujetos o grupos más débiles, conforme al principio de solidaridad que enmarca de manera irrefutable a los particulares, más aun cuando ejercen una posición jerárquica superior o dominante, como es el caso de los empleadores, sean, personas naturales o jurídicas.

el entendido que la protección debe extenderse a los padres que se encuentren en la misma situación, en aras de proteger la prevalencia de los derechos de los niños y el grupo familiar al que pertenecen", posición reiterada posteriormente por esa misma Corporación en la sentencia C-044 de 2004, en la cual la Corte estudió la exequibilidad del aparte "no podrán ser retirados del servicio en el desarrollo del Programa de Renovación de la Administración Pública las madres cabeza de familia sin alternativa económica" del mismo artículo.

No obstante, en sentencia C-991 de 2004, se advirtió que la estabilidad laboral reforzada derivada del llamado "retén social", no es de carácter absoluto, pues no existe un derecho fundamental a la conservación perpetua del trabajo o a la permanencia indefinida en el mismo, y mucho menos pretender socavar con este la libertad de contratación de las partes. En efecto, este Tribunal, en la providencia que se estudia, sostuvo: "(...) que la protección laboral reforzada no es de carácter absoluto. Lo anterior implica que si bien estos sujetos (...) no pueden ser despedidos sin motivación alguna, y mucho menos cuando el motivo de la desvinculación sea la razón que los hace merecedores de la especial protección laboral, sí lo pueden ser cuando exista **justa causa** para esto y tal despido se dé bajo los parámetros del debido proceso" (negritas fuera del texto original).

Fue solo hasta el año 2011, luego de proferirse la sentencia de unificación SU-446 de 2011, al dirimirse la crítica situación de los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación, nombrados en provisionalidad, se creó por vía jurisprudencial el "retén social" para otras circunstancias diferentes a las de reestructuración o renovación de Entidades públicas. En la parte resolutoria de la mencionada providencia se ordenó:

*"TERCERO.- ORDÉNASE a la Fiscalía General de la Nación VINCULAR en forma provisional, en el evento de existir vacantes en un cargo igual o equivalente al que ocupaban, a todos aquellos servidores que fueron retirados de la entidad con fundamento en el concurso convocado en el año 2007, siempre y cuando demuestren al momento de su desvinculación y al momento del posible nombramiento, una de estas tres condiciones: i) ser madres o padres cabeza de familia; u) ser personas próximas a pensionarse, entendiéndose a quienes para el 24 de noviembre de 2008 -fecha en que se expidió el Acuerdo 007 de 2008- les faltaren tres años o menos para cumplir los requisitos para obtener la respectiva pensión; y iii) estar en situación de discapacidad, como una medida de acción afirmativa, por ser todos ellos sujetos de especial protección".*

Siendo el más claro ejemplo de la existencia del "retén social" en nuestro ordenamiento jurídico, no sólo aplicable a la rama ejecutiva como lo ordena la Ley 790 de 2002,

Así lo entendió la Corte Constitucional en la sentencia T-003 de 2010, en relación al principio de solidaridad de los particulares empleadores frente a trabajadores que se encuentran en situación de debilidad manifiesta, concluyó:

*"DEBER DE SOLIDARIDAD DEL EMPLEADOR-Frente a trabajador incapacitado por accidente de trabajo o enfermedad*



*En ese orden de ideas, el empleador, de acuerdo con el principio de solidaridad, debe tener un especial cuidado con los trabajadores que estén incapacitados por un accidente de trabajo o una enfermedad, sin que pueda en esas circunstancias ocurrir una desvinculación laboral, pues este grupo de la población, por la condición en la que se encuentran, gozan de una especial protección constitucional por estar en una situación de debilidad manifiesta".*

En suma analizados los diferentes soportes constitucionales y visos jurisprudenciales, en torno al especial cuidado que deben tener tanto las autoridades como los particulares, con personas que se encuentran en situaciones excepcionales, siendo sujetos de protección constitucional. Salta a la vista la improrrogable necesidad de incorporar el "retén social" para el sector particular.

El presente proyecto busca implementar la estabilidad laboral reforzada, de aquellos trabajadores que se encuentran próximos a pensionarse, esto es, que les falten cinco años o menos para acceder al derecho a la pensión.

Dejando claro que, como quiera el "retén social" no es una prerrogativa absoluta en favor del trabajador como desprevénidamente puede llegar a sostenerse, pues como se indicó, procede la terminación de un contrato o vínculo laboral de personas que se encuentran dentro del mencionado "retén social" siempre que se dé una justa causa, no persista la causa que dio origen al contrato y se cumpla con el procedimiento de que trata el artículo 240 del Código Sustantivo del Trabajo también modificado por esta iniciativa, cuyo tenor literal se lee:



*"PERMISO PARA DESPEDIR. 1. Para poder despedir a una trabajadora durante el periodo de embarazo o a las dieciocho (18) semanas posteriores al parto y aquellos trabajadores cobijados por el retén social de que trata esta ley, el {empleador} necesita la autorización del Inspector del Trabajo, o del Alcalde Municipal en los lugares en donde no existiere aquel funcionario".*

|   |  |
|---|--|
| <p>Condicionamientos, que hacen equilibrada la protección constitucional en pro de este grupo de personas que experimentan una situación de debilidad, sin que pueda sostenerse algún tipo de abuso, que dé vida a un derecho laboral perpetuo o indefinido en el tiempo, en distancia a lo prescrito en la Carta Fundamental.</p> <p><b>3. Conclusión</b></p> <p>La implementación del "retén social" en el sector privado, a través de las presentes acciones afirmativas, están encaminadas a lograr el respeto y la materialización de los mandatos de optimización prescritos en la Constitución Política y demás fuentes jurídicas prevalentes, en relación a las personas que ostentan una calidad de pre pensionados dentro del sector laboral privado.</p> <p>Siendo una importante oportunidad para que el Congreso de la República, con el criterio que siempre lo ha caracterizado, entre a estudiar el articulado de este proyecto de la ley, que muy seguramente beneficiara a un relevante grupo de trabajadores colombianos.</p> <p>Atentamente,</p>  <p><b>JAIRO ALBERTO CASTELLANOS SERRANO</b><br/>Senador de la República</p> <p><b>SENADO DE LA REPUBLICA</b><br/>Secretaría General ( Art. 139 y ss Ley 1712 de 2014 )</p> <p>El día <u>28</u> del mes <u>Mayo</u> del año <u>2024</u><br/>se radicó en este despacho el proyecto de ley<br/>N°. <u>299</u> Acto Legislativo N°. _____, con todos y<br/>cada uno de los requisitos constitucionales y legales<br/>por: <u>H. Sr. Jairo Alberto Castellanos Serrano</u></p>  <p><b>SECRETARÍA GENERAL</b><br/>AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA</p> | <p style="text-align: center;"><b>SECCIÓN DE LEYES</b><br/><b>SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</b></p> <p>Bogotá D.C., 28 de mayo de 2024</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.299/24 Senado "POR MEDIO DEL CUAL SE IMPLEMENTA LA FIGURA DEL RETÉN SOCIAL PARA EL SECTOR PRIVADO, Y SE REFORMAN ALGUNAS DISPOSICIONES DEL CODIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador JAIRO ALBERTO CASTELLANOS SERRANO. La materia de qué trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión SEPTIMA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.</p> <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b><br/>Secretario General</p> <p style="text-align: center;"><b>PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – MAYO 28 DE 2024</b></p> <p>De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión SEPTIMA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.</p> <p><b>CÚMPLASE</b></p> <p><b>EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p><b>IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ</b></p> <p><b>SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b></p> |
|---|--|

## PONENCIAS

### **INFORME DE PONENCIA DE PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 286 DE 2024 SENADO, 354 DE 2023 CÁMARA**

*por medio de la cual el Congreso de la República rinde honores al movimiento sufragista en Colombia y se dictan otras disposiciones.*

|  |  |
|--|--|
| <p>Bogotá D. C., 28 de mayo de 2024</p> <p>Honorable Senador<br/><b>LIDIO GARCÍA TURBAY</b><br/>Presidente<br/>Comisión Segunda Senado de la República</p> <p><b>Asunto:</b> Informe de ponencia de primer debate del Proyecto de Ley No. 286 de 2024 Senado, 354 de 2023 Cámara "Por medio de la cual el Congreso de la República rinde honores al movimiento sufragista en Colombia y se dictan otras disposiciones"</p> <p>Respetado Presidente:</p> <p>Atendiendo a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional del Senado de la República, en atención a lo dispuesto en el artículo 150 de la Ley 5 de 1992, presentamos el informe de ponencia para primer debate ante la Comisión Segunda Constitucional del Proyecto de Ley No. 286 de 2024 Senado, 354 de 2023 Cámara "Por medio de la cual el Congreso de la República rinde honores al movimiento sufragista en Colombia y se dictan otras disposiciones"</p> <p>Cordialmente,</p>  <p><b>JOSE LUIS PÉREZ OYUELA</b><br/>Senador de la República<br/>Ponente coordinador</p>  <p><b>NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN</b><br/>Senador de la República<br/>Ponente</p> | <p><b>INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY N° 286 DE 2024 SENADO – 354 DE 2023 CÁMARA</b></p> <p><b>"POR MEDIO DE LA CUAL EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA RINDE HONORES AL MOVIMIENTO SUFRAGISTA EN COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</b></p> <p><b>1. TRÁMITE DEL PROYECTO</b></p> <p>El Proyecto de Ley No. No. 286 de 2024 Senado, 354 de 2023 Cámara "POR MEDIO DE LA CUAL EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA RINDE HONORES AL MOVIMIENTO SUFRAGISTA EN COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES" es de autoría del Honorable Representante a la Cámara Andrés Felipe Jiménez Vargas y del Honorable Senador Nicolás Albeiro Echeverry, fue radicado el 07 de marzo de 2023.</p> <p>La ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes se publicó en la gaceta 157 del 15 de marzo de 2023 y el proyecto fue aprobado en primer debate en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes el 16 de mayo de 2023.</p> <p>La ponencia para segundo debate se publicó en la gaceta 309 de 2023 y la Plenaria de la Cámara de Representantes aprobó el proyecto de ley el 23 de abril de 2024.</p> <p>El proyecto de ley pasó al Senado de la República y se le asignó el número 286 de 2024 Senado.</p> <p>A través del oficio CSE-CS-0178-2024 con fecha del 23 de mayo de 2024, la Secretaría de la Comisión Segunda de la Cámara nos notificó la designación como ponentes.</p> <p><b>2. OBJETO DEL PROYECTO</b></p> <p>El presente proyecto de ley tiene por objeto que la nación y el Congreso de la República honran la valiosa contribución histórica del movimiento sufragista colombiano para lograr el reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres, en especial el derecho al voto el 25 de agosto de 1954.</p> <p>El texto radicado y aprobado en primer y segundo debate en la Cámara de Representantes tiene 6 artículos incluido el de vigencia.</p> |
|--|--|

**3. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**Señalan los autores lo siguiente:**

"El Congreso de la República se encuentra en mora frente al reconocimiento de la contribución histórica del movimiento sufragista en Colombia para lograr el reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres, en especial el derecho al voto reconocido el 25 de agosto de 1954.

Los autores de este proyecto realizamos esta afirmación, porque a lo largo y ancho de las instalaciones del Capitolio Nacional y del Edificio Nuevo del Congreso, se encuentran numerosos bustos, retratos e incluso frescos que rinden tributo a los héroes de nuestra patria y a diversos hombres que han contribuido con su trabajo político al desarrollo del país. Sin embargo, no cuenta el Congreso de la República con bustos, esculturas ni pinturas que rindan homenaje a las contribuciones políticas de las mujeres en Colombia y en especial al interior de la Rama legislativa.

Es innegable que el avance de una sociedad se encuentra estrechamente ligado al avance intelectual de todos sus miembros, así como al reconocimiento y protección de sus derechos. El reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres, su capacidad jurídica para contraer obligaciones y ejercer sus derechos, así como las garantías para que contribuyan efectiva y activamente al desarrollo de las sociedades, han demostrado ser dinamizadores del desarrollo.

Consideramos los autores de este proyecto, que el Congreso de la República, no solo debe rendir homenaje al movimiento sufragista, sino además contar en sus instalaciones con símbolos que inspiren a niñas y jóvenes a continuar participando activamente en la vida política de nuestro país.

**El movimiento sufragista en Colombia**

"Desde los años 1920 el movimiento feminista se organizaba en Colombia con el fin de promover reformas que otorgaran a las mujeres derechos civiles y sociales que la República les había negado por más de un siglo, lo cual se materializó a partir de 1930 en una serie de leyes que les permitieron acceder a la universidad y gozar de autonomía civil y económica. Sin embargo, el debate sobre el derecho de las colombianas a votar fue constantemente aplazado debido a los prejuicios de los partidos tradicionales y al eclipse provocado por La Violencia.

Una de las grandes promotoras de ese movimiento fue María Currea Manrique (1890-1985), quien desde Washington presionaba por la integración plena de Colombia a la Comisión Interamericana de Mujeres y el cumplimiento de la petición de este organismo de otorgar el voto femenino en todos los estados del hemisferio. Así fue como esta lideresa sufragista presentó un informe de su participación como integrante del comité ejecutivo de este organismo en 1953, a pesar de que Colombia no contaba

Por su parte, María-Himelda Ramírez-Rodríguez señala que "La adquisición democrática del derecho al voto fue el resultado de un trabajo sistemático del movimiento sufragista colombiano que entre 1930 y 1957 produjo un pensamiento político, argumentado en la justicia del derecho de las mujeres a la igualdad; también en diversas consideraciones sobre los beneficios de su participación en los procesos electorales y en las reformas sociales requeridas en el país. En particular, a propósito de la familia y la niñez. Las mujeres propondrían, inclusive, una nueva mirada humanitaria al sistema penitenciario. Las sufragistas agenciaron, además, procesos pedagógicos orientados a construir una conciencia sobre la ciudadanía femenina. Esas elaboraciones fueron posibles gracias a las apropiaciones de artefactos culturales como el libro y los impresos, la máquina de escribir, el micrófono, la cámara fotográfica y la imprenta con los cuáles sus relaciones, como mujeres, habían sido mediadas por las barreras de género impuestas a lo largo de sus procesos de socialización femenina. Los usos con fines políticos de estos artefactos posibilitaron la proyección de su palabra y su imagen entre los públicos que se expandían al ritmo del desarrollo de los medios de comunicación<sup>4</sup>, particularmente, en prensa y radio, en un país cuya modernización ha sido intermitente y, en todo caso, "culturalmente tardía"<sup>5</sup>.

La familiaridad de las mujeres con los artefactos mencionados en sus hogares y la solidaridad de algunos hombres de su entorno contribuyeron a que esas apropiaciones se proyectaran de los espacios íntimos y privados hacia los escenarios públicos, mediante la materialización de iniciativas editoriales y de su incursión en escenarios de deliberación política.<sup>2</sup>

69 años han transcurrido desde que se reconoció el derecho al voto de la mujer en Colombia y no obstante, la paridad de género continúa siendo un objetivo difícil de alcanzar al interior del Congreso. Sin embargo, las elecciones del pasado 13 de marzo fueron históricas para Colombia. Ese día se logró, por primera vez, que la participación de las mujeres en el Congreso de la República se acercara al 30 %. Una cifra que parece pequeña al no conseguir la paridad de género deseada, pero que al compararla con el 19,70 % alcanzado en 2018, representa un incremento cercano al 50 %<sup>3</sup>.

**Posición de Colombia frente a otros países en materia de participación de la mujer en el Congreso**

<sup>2</sup> "Tres sufragistas colombianas y sus apropiaciones de artefactos culturales con fines políticos (1930-1957)" [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0121-84172021000100142](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-84172021000100142)

<sup>3</sup> [https://www.javeriana.edu.co/pesquisa/el-dificil-viaje-hacia-la-paridad-de-genero-en-el-congreso-de-colombia/#:~:text=Con%20ese%2030%20de%25%20de%20mujeres,por%20sus%20siglas%20en%20in,gl%C3%A9s\).](https://www.javeriana.edu.co/pesquisa/el-dificil-viaje-hacia-la-paridad-de-genero-en-el-congreso-de-colombia/#:~:text=Con%20ese%2030%20de%25%20de%20mujeres,por%20sus%20siglas%20en%20in,gl%C3%A9s).)

con una representante allí. La grabación hace parte de la Radiorevista Lares, un espacio radial dirigido por Blanca Gnecco, Rosa Díaz de Fonseca e Isabel Arciniegas.

Finalmente, las condiciones políticas permitieron aprobar este derecho injustamente aplazado en la Asamblea Nacional Constituyente -ANAC-, la cual ejerció funciones legislativas bajo el gobierno militar. Esta entidad fue ampliada en 1954 por orden presidencial y, por primera vez en la historia republicana del país, el Ejecutivo nombró allí dos mujeres: las abogadas Esmeralda Arboleda y Josefina Valencia (1913-1991). En esos días, la constituyente Valencia fue entrevistada por Gloria Valencia de Castaño para la HJCK, donde recuerda el papel en estos nombramientos de la Organización Nacional Femenina, presidida por Bertha Hernández de Ospina, y el trabajo que harían en la ANAC para la obtención del derecho al voto.

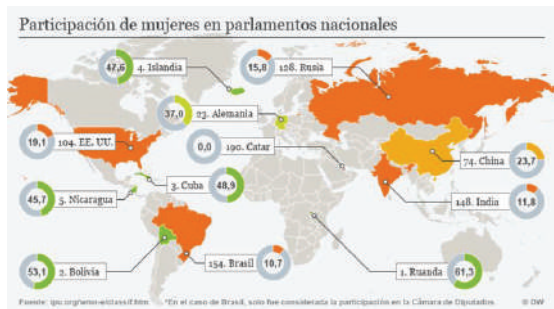
El 25 de agosto de 1954 la mayoría de la ANAC aprobaba en el Salón Elíptico del Capitolio el Acto legislativo No. 3, el cual eliminaba las restricciones de sexo para poder votar. En recuerdo de esa conquista, Josefina Valencia hizo una síntesis de las tres décadas de lucha feminista que culminaban con "la más importante reforma constitucional después de la libertad de los esclavos". Este recuento lo hacía como gobernadora del Cauca en una conferencia para la Televisora Nacional en medio de otros hitos históricos: las primeras jornadas de cedulación efectuadas para mujeres y el nombramiento a ella misma, por parte del gobierno nacional, como la primera mandataria departamental de la historia del país.

El 25 de agosto de 1954 la mayoría de la ANAC aprobaba en el Salón Elíptico del Capitolio el Acto legislativo No. 3, el cual eliminaba las restricciones de sexo para poder votar. En recuerdo de esa conquista, Josefina Valencia hizo una síntesis de las tres décadas de lucha feminista que culminaban con "la más importante reforma constitucional después de la libertad de los esclavos". Este recuento lo hacía como gobernadora del Cauca en una conferencia para la Televisora Nacional en medio de otros hitos históricos: las primeras jornadas de cedulación efectuadas para mujeres y el nombramiento a ella misma, por parte del gobierno nacional, como la primera mandataria departamental de la historia del país.

Al caer el gobierno militar, iniciaba el Frente Nacional y el país regresaba a las urnas. En cumplimiento de la histórica reforma, casi dos millones de colombianas votaron en el plebiscito de 1957. Al año siguiente, fueron elegidas las primeras congresistas de la historia del país: la representante Carmenza Rocha Castilla y la senadora Esmeralda Arboleda (1921-1997), quien ya había debatido el voto femenino en la ANAC. Tras su paso por el Congreso, Arboleda ejerció también como ministra y diplomática. En 1974, como embajadora de Colombia ante la Unesco, recordaba la historia de su lucha al lado de otras feministas, en sintonía con un movimiento que se replicaba en todo el planeta.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> <https://www.senalmemoria.co/articulos/cuando-las-colombianas-conquistaron-el-derecho-al-voto-en-1954>

De acuerdo con la Unión Interparlamentaria IPU, Colombia ocupaba el puesto 68 entre 187 países<sup>4</sup> respecto a la participación de las mujeres en los parlamentos nacionales.



Fuente: <https://www.dw.com/es/cu%C3%A1ntas-mujeres-hay-en-los-parlamentos-del-mundo/a-37847702>

<sup>4</sup> <https://data.ipu.org/women-ranking?month=12&year=2022>

**Reconocimiento artístico a las sufragistas en Parlamentos del mundo**



Fuente: <https://washington.org/es/visit-dc/womens-suffrage-centennial-events>

"Retrato Monumento a los pioneros del movimiento del sufragio

Entre los terrenos más sagrados de nuestra democracia, la Rotonda del Capitolio de EE. UU. exhibe estatuas que representan a presidentes anteriores como Washington y Lincoln, así como a un trió de importantes mujeres sufragistas. Este monumento de 14.000 libras inmortaliza a Elizabeth Cady Stanton, una de las primeras mujeres en exigir el derecho al voto, Susan B. Anthony, quien propuso la Enmienda que se aprobaría después de su muerte, y Lucretia Mott, una predicadora cuáquera que luchó por la igualdad de las mujeres. en el siglo XIX. El Partido Nacional de la Mujer presentó el monumento como un regalo al Capitolio, que fue aceptado y desvelado durante lo que habría sido el cumpleaños número 1800 de Anthony en 1901. Mientras que el Centro de Visitantes del Capitolio ha suspendido todos los recorridos, incluido el Votos para la gira de mujeres normalmente de lunes a sábado a la 1 p. m., los invitados pueden escuchar el Votos para mujeres Tour Podcast, en el que los

invitados pueden descubrir historias de las mujeres que prepararon el escenario para la igualdad, las muchas voces del Movimiento por el Sufragio de las Mujeres y las voces de las generaciones de mujeres que le siguieron.<sup>5</sup>



Fuente: <https://wanderwomenproject.com/es/places/busto-de-sojourner-truth-en-el-capitolio-de-estados-unidos/>

"Un busto de bronce de Sojourner Truth, una famosa activista por la igualdad racial y de género, se encuentra en el Salón de la Emancipación del Centro de Visitantes del Capitolio de los Estados Unidos. Es la primera escultura que honra y celebra a una mujer afroamericana en el Capitolio de los Estados Unidos. Donado por el Congreso Nacional de Mujeres Negras, el busto se inauguró el 28 de abril de 2009 en una ceremonia especial en la que participaron los principales oradores: La Primera Dama Michelle Obama, la Secretaria de Estado Hillary Clinton y la congresista Nancy Pelosi.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> <https://washington.org/es/visit-dc/womens-suffrage-centennial-events>

<sup>6</sup> <https://wanderwomenproject.com/es/places/busto-de-sojourner-truth-en-el-capitolio-de-estados-unidos/>



Fuente: <https://wanderwomenproject.com/es/places/estatua-de-millicent-fawcett/>

"Una estatua de bronce de la líder sufragista Millicent Fawcett se encuentra en el corazón de la Plaza del Parlamento en Westminster, Londres. Fue la primera estatua de una mujer y además la primera estatua de una mujer en esta plaza.

Millicent Fawcett (1847-1929) fue una activista de los derechos de la mujer durante seis décadas. En la ceremonia de inauguración de su estatua, la Primera Ministra Theresa May declaró que no había ninguna mujer en el Parlamento sin la dedicación de Fawcett al derecho de voto femenino.<sup>7</sup>

Por todo lo anterior, consideramos los autores que este proyecto de ley contribuye a visibilizar al interior del Congreso, la contribución histórica de valiosas mujeres que llevó al reconocimiento de sus derechos políticos en Colombia y que puede servir de inspiración a las futuras generaciones de niñas y jóvenes que luchan por abrirse campo en la política en nuestro país.

Así mismo, consideramos que contribuye al logro del ODS 5 IGUALDAD DE GÉNERO inmortalizando a través del arte, la importancia de la participación política de la mujer en nuestra sociedad".

Lola Luna<sup>8</sup> afirma que "el sufragismo colombiano significó un movimiento social de existencia a causa de la exclusión femenina de la ciudadanía, formado por una gran heterogeneidad social y política que reunió mujeres socialistas, liberales y conservadoras; fue la primera fase del feminismo y desafió las ideas de libertad individual e igualdad de derechos de la modernidad, poniendo de manifiesto el nexo

<sup>7</sup> <https://wanderwomenproject.com/es/places/estatua-de-millicent-fawcett/>

<sup>8</sup> "La feminidad y el sufragismo colombiano Durante el periodo 1944-1948" 1999 <https://revistas.unal.edu.co/index.php/achsc/article/view/16775/17658>

entre la ideología liberal y la ideología procedente de la diferenciación genérica. Pero también fue el proceso donde se produjo la construcción discursiva de la mujer en un sentido universal, semejante al hombre. La particularidad que encierra esa construcción en el caso colombiano consistió en que las prácticas sociales y políticas de la modernidad y sus razonamientos de igualdad se interseccionaron con las de las sufragistas, que, junto a la ampliación de la ciudadanía, incorporaron diversas significaciones de la feminidad".

De otra parte, como ponente en el Senado de la República, me he dado a la tarea de establecer cuál es la presencia de lo femenino en el Congreso desde el arte, y encontré que pese a estar rodeado de bustos de ilustres hombres de Estado, el Congreso se distingue por la ausencia de bustos de ilustres mujeres que han contribuido sin duda a la formación de la Nación colombiana. es cierto, lo afirmado por los autores de este proyecto de ley, "el Congreso de la República de Colombia está en mora de reconocer en sus espacios las contribuciones de las mujeres al Estado, a la Nación y en el caso de las sufragistas, está en mora de reconocer su contribución en la lucha para la reivindicación de los derechos políticos de las mujeres y de su plena capacidad como ciudadanas de la República".

**La presencia de la mujer y lo femenino en el Congreso de la República de Colombia**

A la fecha el único busto de mujer a la fecha en el Congreso de la República pertenece a Soledad Román, sin desconocer los méritos de la señora Román para que sea hasta la fecha la única mujer con presencia en el Congreso a través del busto en su honor. Debemos reconocer que en 200 años de historia Republicana muchas mujeres han contribuido al desarrollo de nuestra Nación.



Fuente: Congreso de la República de Colombia

Soledad Román 6 de octubre de 1835- 19 de octubre de 1924

Y aunque en las instalaciones del Congreso de la República, existe una pequeña placa en honor de las sufragistas, su tamaño y ubicación ciertamente indican el poco reconocimiento que aún hoy en día, tienen las mujeres en el Congreso.



Esta placa se encuentra en una de las columnas al lado de las escaleras de ingreso al Edificio nuevo del Congreso y hace mención a la primera mujer Congressista de Colombia la señora Esmeralda Arboleda con una alusión efímera a las sufragistas.

Como en todo movimiento, existen personas y líderes destacados, no obstante, el objeto del presente proyecto de ley más que exaltar a dos o tres líderes del movimiento sufragista, busca reconocer en su conjunto los aportes del movimiento sufragista de Colombia a los derechos políticos de la mujer colombiana, un movimiento al que se sumaron y contribuyeron mujeres de diverso origen social, afines a diversas ideologías políticas, porque las sufragistas fueron liberales, conservadoras y comunistas.

Por ello, el proyecto exalta las contribuciones y logros del movimiento y no solo a algunas líderes destacadas, las cuáles, no obstante, también tienen su lugar en el proyecto a través del reconocimiento que se hará

**4. NO SE PRESENTAN MODIFICACIONES DEL TEXTO APROBADO EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES PARA EL PRIMER DEBATE EN SENADO, TODA VEZ QUE LOS TÉRMINOS PARA SU APROBACIÓN NO PERMITIRÍAN DISCUTIR UNA CONCILIACIÓN ENTRE DIVERSOS TEXTOS EN SENADO Y CÁMARA.**

**Artículo 1°. Objeto.** La Nación y el Congreso de la República honran la valiosa contribución del movimiento sufragista colombiano para lograr el reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres, en especial, el derecho al voto el 25 de agosto de 1954. Se institucionaliza el día 25 de agosto de cada año, como la fecha en la que las instituciones educativas de educación básica y media de carácter público y el Congreso de la República rinda honores y conmemore la contribución realizada por el movimiento sufragista en Colombia, así mismo, promueva la participación política de las mujeres mediante diversas actividades culturales y académicas que cuenten especialmente con la presencia de niñas y adolescentes en el Capitolio Nacional, así como en diversos espacios institucionales relacionados con el objeto de la presente ley.

**Artículo 2°.** Se institucionaliza el día 25 de agosto de cada año, como la fecha en la que las instituciones educativas de educación básica y media de carácter público y el Congreso de la República rinda honores y conmemore la contribución realizada por el movimiento sufragista en Colombia, así mismo, promueva la participación política de las mujeres mediante diversas actividades culturales y académicas que cuenten especialmente con la presencia de niñas y adolescentes en el Capitolio Nacional, así como en diversos espacios institucionales relacionados con el objeto de la presente ley.

**Parágrafo.** Para dicha sesión de honores y conmemoración al movimiento sufragista, se citará a la consejería presidencial para la equidad de la mujer, o quien haga sus veces para que rinda informe sobre los avances de los proyectos, programas y/o políticas públicas adoptadas para promover la participación política de las mujeres en Colombia en todas las instancias gubernamentales del país.

**Artículo 3°.** Se autoriza al Ministerio de Cultura para que previa convocatoria pública, por sí mismo o a través de sus entidades adscritas o vinculadas, seleccione y erija una escultura en bronce alegórica al movimiento sufragista, la cual será ubicada en la plazoleta que une a la Casa de Nariño y al Capitolio Nacional, junto con una placa que contenga los nombres de las mujeres que contribuyeron al movimiento sufragista en sus orígenes y de las primeras mujeres elegidas como Congressistas en Colombia. Para este efecto el Ministerio de Cultura deberá oficiar a la Academia colombiana de Historia.

**Artículo 4°.** Autorícese al Canal Congreso y Señal Colombia para que realicen y transmitirán un documental sobre el movimiento sufragista en Colombia. Para tal efecto, deberán contar con las

voces de las organizaciones sociales de mujeres del país, representadas en el comité de seguimiento a la Ley 1257 de 2008, que defiende y promueve la participación política de las mismas en todas las instancias gubernamentales.

Se le atribuye al Gobierno nacional a incorporar los recursos necesarios para que se financie la creación de un proyecto audiovisual que reconstruya y resalte la importancia del movimiento sufragista, y los derechos políticos de las mujeres.

**Parágrafo 1°.** Dicha pieza audiovisual podrá ser transmitida para alguno de los canales del sistema público, y a través de los canales digitales.

**Parágrafo 2°.** Las partidas presupuestales que trata el presente artículo no afectarán las transferencias de ley, ni las apropiaciones presupuestales que anualmente, el Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones debe girar a los operadores y cuya destinación específica es el fortalecimiento de la televisión pública.

**Artículo 5°.** Autorícese al Gobierno nacional para que incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales necesarias para el cumplimiento de lo dispuesto en esta Ley.

**Parágrafo.** Los procesos de contratación que se adelanten en desarrollo de la presente ley se sujetarán en todo al Estatuto General de la Contratación Pública.

**Artículo 6°. Vigencia.** La presente Ley rige a partir de su publicación.

**CONVENIENCIA, PERTINENCIA Y NECESIDAD DEL PROYECTO DE LEY**

Por todo lo anterior, como autor y ponente considero que las disposiciones del proyecto de ley son convenientes, pertinentes y necesarias en Colombia en aras de contribuir al empoderamiento de las mujeres e incentivar su participación política y paridad de género.

El Congreso de la República debe reflejar desde sus espacios físicos y artísticos la presencia y contribuciones de la mujer y lo femenino al crecimiento de la Nación colombiana, es necesario reconocer el liderazgo femenino entre las mujeres Congressistas, reconocer el liderazgo histórico y promover el liderazgo de las futuras generaciones de mujeres colombianas desde sus entornos educativos y en los entornos públicos.

**5. CIRCUNSTANCIAS O EVENTOS QUE PODRÍAN GENERAR CONFLICTOS DE INTERÉS**

De conformidad con lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, que modifica el artículo 291 de la Ley 5° de 1992, estableciendo la obligación del ponente del proyecto de presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de

interés para la discusión y votación del proyecto, frente al presente proyecto, se considera que no genera conflictos de interés, dado que se trata de una norma de carácter general.

No obstante, se recuerda 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 Congressista de identificar causales adicionales y manifestarlas previamente a la votación.

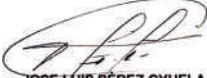

**6. PROPOSICIÓN FINAL**

Con base en los anteriores argumentos, presentamos ponencia positiva y solicitamos a la Comisión Segunda del Senado de la República dar primer debate al Proyecto de Ley No Proyecto de Ley N° 286 de 2024 Senado, 354 de 2023 Cámara **"POR MEDIO DE LA CUAL EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA RINDE HONORES AL MOVIMIENTO SUFRAGISTA EN COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"** Conforme al texto aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

De los honorables Senadores,

**JOSE LUIS PÉREZ OYUELA**  
Senador de la República  
Ponente coordinador

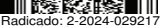
**NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN**  
Senador de la República  
Ponente

|  |   |
|--|---|
| <p><b>Texto propuesto para primer debate en la Comisión Segunda del Senado de la República</b></p> <p><b>Proyecto de Ley N° Proyecto de Ley No. 286 de 2024 Senado, 354 de 2023 Cámara "POR MEDIO DE LA CUAL EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA RINDE HONORES AL MOVIMIENTO SUFRAGISTA EN COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</b></p> <p><b>El Congreso de la República</b></p> <p><b>DECRETA:</b></p> <p><b>Artículo 1°. Objeto:</b> La Nación y el Congreso de la República honran la valiosa contribución histórica del movimiento sufragista colombiano para lograr el reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres, en especial, el derecho al voto el 25 de agosto de 1954.</p> <p><b>Artículo 2°.</b> Se institucionaliza el día 25 de agosto de cada año, como la fecha en la que las instituciones educativas de educación básica y media de carácter público y el Congreso de la República rinda honores y conmemore la contribución realizada por el movimiento sufragista en Colombia, así mismo, promueva la participación política de las mujeres mediante diversas actividades culturales y académicas que cuenten especialmente con la presencia de niñas y adolescentes en el Capitolio Nacional, así como en diversos espacios institucionales relacionados con el objeto de la presente ley.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Para dicha sesión de honores y conmemoración al movimiento sufragista, se citará a la consejería presidencial para la equidad de la mujer, o quien haga sus veces para que rinda informe sobre los avances de los proyectos, programas y/o políticas públicas adoptadas para promover la participación política de las mujeres en Colombia en todas las instancias gubernamentales del país.</p> <p><b>Artículo 3°.</b> Se autoriza al Ministerio de Cultura para que previa convocatoria pública, por sí mismo o a través de sus entidades adscritas o vinculadas, seleccione y erija una escultura en bronce alegórica al movimiento sufragista, la cual será ubicada en la plazoleta que une a la Casa de Nariño y al Capitolio Nacional, junto con una placa que contenga los nombres de las mujeres que contribuyeron al movimiento sufragista en sus orígenes y de las primeras mujeres elegidas como Congresistas en Colombia. Para este efecto el Ministerio de Cultura deberá oficiar a la Academia colombiana de Historia.</p> <p><b>Artículo 4°.</b> Autorícese al Canal Congreso y Señal Colombia para que realicen y transmitan un documental sobre el movimiento sufragista en Colombia. Para tal efecto, deberán contar con las voces de las organizaciones sociales de mujeres del país, representadas en el comité de seguimiento a la Ley</p> | <p>1257 de 2008, que defiende y promueve la participación política de las mismas en todas las instancias gubernamentales.</p> <p>Se le atribuye al Gobierno nacional a incorporar los recursos necesarios para que se financie la creación de un proyecto audiovisual que reconstruya y resalte la importancia del movimiento sufragista, y los derechos políticos de las mujeres.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Dicha pieza audiovisual podrá ser transmitida para alguno de los canales del sistema público, y a través de los canales digitales.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> Las partidas presupuestales que trata el presente artículo no afectarán las transferencias de ley, ni las apropiaciones presupuestales que anualmente, el Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones debe girar a los operadores y cuya destinación específica es el fortalecimiento de la televisión pública.</p> <p><b>Artículo 5°.</b> Autorícese al Gobierno nacional para que incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales necesarias para el cumplimiento de lo dispuesto en esta Ley.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Los procesos de contratación que se adelanten en desarrollo de la presente ley se sujetarán en todo al Estatuto General de la Contratación Pública.</p> <p><b>Artículo 6°.</b> Vigencia. La presente Ley rige a partir de su publicación.</p> <p>De los honorables Senadores,</p> <p><br/> <b>JOSE LUIS PÉREZ OYUELA</b><br/>     Senador de la República<br/>     Ponente coordinador</p> <p><br/> <b>NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN</b><br/>     Senador de la República<br/>     Ponente</p> |
|--|---|

# CONCEPTOS JURÍDICOS

## CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO DE PONENCIA PROPUESTO PARA CUARTO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 174 DE 2023 SENADO, 401 DE 2023 CÁMARA


por medio del cual se promueve la competencia justa en el sector financiero y se dictan otras disposiciones.

|   |   |
|---|---|
| <p>3. Despacho Viceministro Técnico</p> <p>Honorable Senador<br/> <b>IVÁN LEÓNIDAS NAME VÁSQUEZ</b><br/>     Senado de la República.<br/> <b>CONGRESO DE LA REPÚBLICA</b><br/>     Carrera 7 No. 8 - 68<br/>     Ciudad</p> <p><br/>     Radicado: 2-2024-029217<br/>     Bogotá D.C., 28 de mayo de 2024 12:11</p> <p><b>Asunto:</b> Comentarios al texto de ponencia propuesto para cuarto debate al Proyecto de Ley 174 de 2023 Senado, 401 de 2023 de la Cámara "Por medio del cual se promueve la competencia justa en el sector financiero y se dictan otras disposiciones."</p> <p>Respetado Presidente:</p> <p>En virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>1</sup>, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia propuesto para cuarto debate al proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:</p> <p>El proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto promover "(...) condiciones de libertad y competencia justa para los establecimientos de crédito, permitiendo que todas las instituciones financieras que los comprenden puedan ofrecer sus servicios a las entidades territoriales y a las entidades descentralizadas del orden territorial para invertir sus recursos de excedentes de liquidez";.</p> <p>Para el efecto, la iniciativa establece que las entidades territoriales y las entidades descentralizadas del orden territorial con participación pública superior al 50%, sin perjuicio de las demás inversiones autorizadas en la ley, deberán invertir sus excedentes de liquidez en títulos de tesorería (TES) Clase B tasa fija o indexados a la UVR del mercado primario directamente ante la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional o en el mercado secundario en condiciones de mercado, y en certificados de depósitos a término, depósitos en cuenta corriente de ahorros o a término en condiciones de mercado en establecimientos de crédito vigilados por la Superintendencia Financiera.</p> <p>De igual manera, el proyecto de ley determina las calificaciones de riesgo que deben cumplir los establecimientos de crédito para la inversión de los excedentes de liquidez.</p> <p>Finalmente, la iniciativa señala que la Superintendencia Financiera establecerá los mecanismos para ejercer control y vigilancia en caso de que las entidades del orden territorial inviertan sus excedentes en establecimientos de crédito diferentes a los establecimientos bancarios.</p> <p><b>I. Inversión en excedentes de liquidez</b></p> <p>Respecto de las propuestas relacionadas con la inversión de los excedentes de liquidez de las entidades territoriales, es preciso reiterar que, si bien no implican un gasto o erogación de recursos para las entidades territoriales, sí generan un riesgo de seguridad para los recursos públicos que no debe ser desatendido. Al respecto, es necesario destacar la normativa actualmente existente, particularmente lo dispuesto por el artículo 17 de la Ley 819 de 2003 que señala:</p> <p>"Artículo 17. Colocación de excedentes de liquidez. Las entidades territoriales deberán invertir sus excedentes transitorios de liquidez en Títulos de Deuda Pública Interna de la Nación o en títulos que cuenten con una alta calificación de riesgo crediticio o que sean depositados en entidades financieras calificadas como de bajo riesgo crediticio." (Subrayes y negrillas fuera del texto original).</p> <p><sup>1</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.<br/> <sup>2</sup> Gaceta del Congreso de la República No. 373 de 2024, Página 11.</p> | <p>Por su parte, el artículo 49 del Decreto 1525 de 2008<sup>3</sup>, posteriormente compilado en el artículo 2.3.3.5.1 del Decreto 1068 de 2015<sup>4</sup>, limitó el espectro de entidades depositarias elegibles, reduciendo su elección a establecimientos bancarios o entidades de promoción y fomento con regímenes especiales como Findexer, Ictext, Bancoldex y Entertorrito. Dicho artículo reza lo siguiente:</p> <p>"Artículo 2.3.3.5.1. <i>Ámbito de aplicación.</i> En desarrollo de lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 819 de 2003, las entidades a que hace referencia el presente capítulo deberán invertir sus excedentes de liquidez, así:</p> <p>i. En Títulos de Tesorería (TES) Clase "B", tasa fija o indexados a la UVR, del mercado primario directamente ante la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional o en el mercado secundario en condiciones de mercado, y,</p> <p>ii. En certificados de depósitos a término, depósitos en cuenta corriente, de ahorros o a término en condiciones de mercado en establecimientos bancarios vigilados por la Superintendencia Financiera de Colombia o en entidades con regímenes especiales contemplados en la parte décima del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.</p> <p>(...)" (Subrayes y negrillas fuera del texto original).</p> <p>El objetivo del artículo de 17 de la Ley 819 de 2003 y de sus posteriores decretos reglamentarios fue dotar a las entidades territoriales de la posibilidad de constituir portafolios de inversión diversificados, en virtud de los cuales pudieran administrar su tesorería dándole prioridad a criterios de seguridad y liquidez, y de esta forma asegurar el pago oportuno de sus gastos, objetivo que se debe seguir garantizando independientemente del tipo de entidad en la cual se administren los excedentes.</p> <p>En este sentido, la promoción de la competencia justa en el sector financiero -objeto del proyecto de ley-, no debería comportarse en el detrimento de los recursos con los que cuentan las entidades territoriales para satisfacer las necesidades de su población. Es de considerar que los recursos de las entidades territoriales no tienen como fin proveer de fondos a las entidades financieras o a terceros, así como tampoco es su función destinar recursos al ahorro o administración de los mismos mediante la apertura de CDAT, cuentas, títulos, o cualquier otro instrumento financiero como fuente de generación de ingresos. Los recursos incluidos en el presupuesto se deben destinar a atender compromisos y obligaciones conforme a los fines y competencias asignadas a las entidades territoriales en cumplimiento de la Constitución y de la ley y, en este sentido, la inversión de los excedentes de liquidez no puede llegar a afectar el objeto de los recursos. Por consiguiente, los ordenadores de gasto de las entidades territoriales y sus descentralizadas <b>deben tener la discrecionalidad suficiente para determinar qué tipo de instrumentos financieros son los idóneos para el manejo de recursos y no estar obligados a invertir en dos instrumentos financieros únicamente</b>, situación que se desprende del artículo 2 del proyecto de ley cuya redacción impositiva limita el margen de acción de las entidades territoriales.</p> <p>Ahora bien, el desarrollo normativo actual sobre la materia es reglamentario y se considera que así debería mantenerse, dado que permite adoptar por esta vía, con mayor flexibilidad, una regulación acorde al comportamiento de las entidades, lo que no resulta igual mediante ley, pues no debe perderse de vista que los decretos expedidos han sido en virtud de la potestad reglamentaria del ejecutivo y las normas orgánicas de presupuesto, de responsabilidad y transparencia fiscal.</p> <p>De esta manera, los decretos reglamentarios han permitido en la actualidad determinar las entidades y los instrumentos que cumplen con las condiciones para gestionar los recursos de las entidades territoriales y de las entidades descentralizadas del orden territorial, situación que se estima deseable con el fin de lograr una flexibilidad normativa que permita analizar el comportamiento constante de las entidades. De esta manera, la definición mediante reglamento ha permitido circunscribir la autorización para recibir excedentes de liquidez a entidades financieras cuyo objeto abarque el ofrecimiento de los productos de ahorro o inversión. Lo anterior, teniendo en cuenta que el espectro de entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia cubre múltiples licencias, como bancos, cooperativas financieras, compañías de financiamiento, entidades aseguradoras, sociedades administradoras de fondos de pensiones y cesantías, entre otras.</p> <p>Adicionalmente, se debe advertir que la iniciativa podría incurrir en un riesgo de inconstitucionalidad al regular asuntos que son propios de las leyes orgánicas, cuyo trámite legislativo debe cumplir con las solemnidades propias de ese tipo de leyes, según lo exige el ordenamiento superior<sup>5</sup>.</p> <p><b>II. Requisitos de calificación crediticia</b></p> <p><sup>3</sup> Por el cual se dictan normas relacionadas con la inversión de los recursos de las entidades estatales del orden nacional y territorial.<br/> <sup>4</sup> Por medio del cual se expide el Reglamento del Sector Hacienda y Crédito Público.<br/> <sup>5</sup> Artículo 151 de la Constitución Política.</p> |
|---|---|



|   |  |
|---|--|
| <p>De forma similar, resulta inconveniente que los requisitos de calificación crediticia, previamente establecidos en el artículo 2.3.3.5.1 del Decreto 1068 de 2015, se encuentren definidos de manera explícita en la ley, tal como se pretende en el párrafo 1 del artículo 2 de la iniciativa, dado que esta inflexibilidad normativa limitaría la capacidad del Gobierno nacional para realizar ajustes en los requisitos exigidos, en los casos que las condiciones de mercado hagan inviable su aplicación.</p> <p><b>III. Reglamentación integral sobre el manejo de excedentes de liquidez</b></p> <p>Por último, es menester señalar que las disposiciones vigentes<sup>4</sup> reconocen las competencias de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para administrar los recursos públicos, incluyendo los excedentes de liquidez de entidades de cualquier orden. De hecho, en la Ley 2294 de 2023<sup>5</sup>, que contiene el actual Plan Nacional de Desarrollo, impulsada por este Ministerio, se incluyó el artículo 315 que prevé la administración transitoria por parte de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, respecto de los recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación que vayan a ser transferidos a cualquier entidad estatal, incluyendo las entidades territoriales, y que no tengan como destino el pago a beneficiario final. De igual manera, determina que los rendimientos generados por estos recursos serán registrados a favor de cada entidad y podrán ser requeridos en cualquier momento para ser girados al beneficiario que esta indique.</p> <p>A partir de las disposiciones que se han venido comentando y que se encuentran actualmente vigentes, desde la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional se está trabajando en una reglamentación integral que modifique el Título 3 de la Parte 2 del Decreto 1068 de 2015 sobre "Manejo de excedentes de liquidez", en la que se reflejen los objetivos de las normas anotadas anteriormente y se establezca un esquema de administración e inversiones de los excedentes de liquidez de las distintas entidades, incluyendo las territoriales, respetando en todo caso la autonomía de las entidades estatales, garantizando el registro individualizado de movimientos y saldos y teniendo en cuenta unos principios y lineamientos prudenciales en la inversión de los mismos.</p> <p>En este sentido, se considera que la propuesta de norma iría en contravía de la legislación vigente, que está orientada a que las entidades territoriales recurran a la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, para brindar los servicios transaccionales que requieren para que sus recursos sean administrados en forma eficiente y que sus esfuerzos de gestión se encaminen a la ejecución presupuestal.</p> <p>En consecuencia, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable, por las consideraciones de inconveniencia mencionadas, al consagrar una regulación que excedería las pautas o criterios generales y orgánicos a nivel legal<sup>6</sup>, los riesgos de inconstitucionalidad manifestados, y por tratarse de un asunto que actualmente se busca reglamentar por parte de esta Cámara de forma mucho más integral, a diferencia de la propuesta de ley, todo ello, acorde con las funciones propias de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional de este Ministerio. Esto sin contar la inflexibilidad normativa que se generaría al establecer disposiciones sobre el uso de recursos de excedentes de liquidez a nivel legal y no reglamentario, siendo última la opción destacada por la Corte Constitucional para reglamentar este tipo de materias, conforme a las dinámicas de mercado y conveniencia nacional, que dan razón de las limitantes constitucionales del legislador en materia de leyes marco<sup>7</sup>.</p> <p>En cualquier caso, se manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina, responsabilidad y transparencia fiscal vigente.</p> <p><small><sup>4</sup> Sobre el particular se debe tener en cuenta entre otros, las siguientes disposiciones normativas:<br/>- Artículo 149 de la Ley 1753 de 2015. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país".<br/>- Artículo 37 de la Ley 1975 de 2019. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Tercer por Colombia. Páso por la Equidad".<br/>- Artículo 315 de la Ley 2294 de 2023. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida".<br/>- Artículo 7 de la Ley 2342 de 2023. Por la cual se otorga el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero de 2024.<br/>- Artículo 2 del Decreto 1712 de 2008. Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.<br/><sup>5</sup> Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2022- 2026 "Colombia potencia mundial de la vida".<br/><sup>6</sup> Artículo 150, numeral 19 de la Constitución Política.<br/>- Sentencia C- 441 de 2021.</small></p> | <p>Cordialmente,</p> <p><b>DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTAÑEDA</b><br/>Viceministro Técnico (E)<br/>Ministerio de Hacienda y Crédito Público.<br/>DAF/DGCP/TN/URF/OAJ</p> <p><b>Revisó:</b> Germán Andrés Rubio Castiblanco<br/><b>Elaboró:</b> María Camila Pérez Medina<br/><b>Con copia a:</b> Dr. Gregorio Ejchach Pacheco. Secretario General del Senado de la República.</p> |
|---|--|

**CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA  
PONENCIA PROPUESTA PARA CUARTO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 324  
DE 2023 SENADO, 255 DE 2022 CÁMARA**  
*por medio de la cual la Nación rinde homenaje público al municipio de Chinavita, departamento de Boyacá y se une a la celebración de los 200 años de su fundación.*

|  |   |
|--|---|
| <p>2. Despacho del Viceministro General</p> <p>Bogotá D.C.</p> <p>Honorable Congresista<br/><b>IVÁN LEÓNIDAS NAME VÁSQUEZ</b><br/>Senado de la República<br/><b>CONGRESO DE LA REPÚBLICA</b><br/>Carrera 7 N° 8-68. Edificio Nuevo del Congreso<br/>Bogotá D.C.</p> <p style="text-align: center;"><br/>Radicado: 2-2024-027491<br/>Bogotá D.C., 21 de mayo de 2024 07:34</p> <p style="text-align: center;">Radicado entrada<br/>No. Expediente 21012102024/OFI</p> <p><b>Asunto:</b> Comentarios a la ponencia propuesta para cuarto debate al Proyecto de Ley No. 324 de 2023 Senado, 255 de 2022 Cámara "por medio de la cual la Nación rinde homenaje público al municipio de Chinavita, departamento de Boyacá y se une a la celebración de los 200 años de su fundación".</p> <p>Respetado Presidente,</p> <p>De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia propuesta para cuarto debate al proyecto de ley del asunto en los siguientes términos:</p> <p>El presente proyecto de ley, de iniciativa congresional, tiene por objeto rendir homenaje al municipio de Chinavita del departamento de Boyacá con ocasión de los doscientos (200) años de su fundación.</p> <p>Para tal fin, el artículo 3 de la iniciativa autoriza al Gobierno nacional para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales necesarias para la ejecución de los proyectos locales allí indicados. Asimismo, el artículo 4 autoriza al Gobierno nacional y al Congreso de la República para expedir los reconocimientos documentales que exalten el onomástico del municipio objeto del proyecto de ley.</p> <p>Finalmente, el artículo 5 autoriza a la administración municipal de Chinavita para asignar las partidas presupuestales que sean necesarias para el cumplimiento de las disposiciones del proyecto de ley, así como también autoriza la obtención de recursos adicionales y complementarios que sean requeridos.</p> | <p>Al respecto, es pertinente señalar que la financiación y ejecución de los proyectos y acciones que establece el proyecto de ley, por parte de la Nación, dependerá de la priorización que de las mismas realice cada una de las entidades o sectores involucrados del nivel nacional, atendiendo la disponibilidad de recursos que se apropien en el Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal y en concordancia con la autonomía presupuestal que supone la facultad de la entidad correspondiente para programar, ejecutar y realizar el control de su propio presupuesto, sin interferencia alguna de otra entidad. Este postulado se encuentra consagrado en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996<sup>1</sup>) que al respecto establece:</p> <p><i>"Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes".</i></p> <p>Conforme a lo anterior, las personas jurídicas de derecho público tienen la capacidad de priorizar, comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de sus apropiaciones conforme lo dispone la Constitución Política y la Ley. Ahora bien, sobre el particular caso de la capacidad de ejecución del Presupuesto y la ordenación del gasto, la Corte Constitucional en Sentencia C-101 de 1996<sup>2</sup> manifestó:</p> <p><i>"... El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del Presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado — limitado por los recursos aprobados en la ley de Presupuesto—, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto (...)".</i></p> <p>Por tanto, el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto otorgó a los órganos públicos que son secciones presupuestales y a los que tienen personería jurídica, la facultad de comprometer los recursos y ordenar el gasto dentro de los límites establecidos por la Constitución Política y la ley, lo cual precisa que es el ordenador del gasto quien ejecuta los recursos apropiados en la respectiva sección presupuestal. Así, corresponde a la entidad competente, en el marco de su autonomía, priorizar los recursos aprobados en la Ley Anual de Presupuesto, para atender las necesidades de gasto en la correspondiente vigencia fiscal.</p> <p><small><sup>1</sup> COLOMBIA, PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, Artículo 110, Decreto 111 (15, enero, 1996). Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1992 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto.<br/><sup>2</sup> COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-101 de 1996, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz</small></p> |
|--|---|

Por otra parte, resulta conveniente advertir que, si bien el Congreso de la República tiene la facultad de autorizar gasto público, es el Gobierno nacional quien debe definir, según las prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, qué partidas se deben incluir en el Presupuesto General de la Nación. Así lo ha entendido la Corte Constitucional y lo ha reiterado en varias providencias. En efecto, en la Sentencia C-1250 de 2001<sup>3</sup>, sostuvo lo siguiente:

*"(...) corresponde al Congreso, en su condición de órgano de representación popular, decretar, por medio de la ley, los gastos que considere convenientes para el cumplimiento de los cometidos estatales.*

*No obstante, el artículo 154 de la Constitución reserva para el Ejecutivo la iniciativa en materia presupuestaria<sup>4</sup>. Ello quiere decir que las leyes que decretan gasto son una simple autorización, en virtud de la cual, tales gastos podrán ser incorporados en una ley de presupuesto, si así lo propone luego el Gobierno.*

*Lo anterior porque, al decir del artículo 346 Superior, corresponde al Gobierno formular el Presupuesto de Rentas y Ley de Aproporaciones, en el cual sólo se podrán incorporar partidas que correspondan a créditos judicialmente reconocidos, a gastos decretados conforme a las leyes anteriores, a gastos propuestos por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del Poder Público y el servicio de la deuda, y los destinados a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.*

*Con arreglo a estas competencias, el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto —Decreto 111 de 1996—, preceptúa que "Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente, las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993" (...)" (El resaltado no se encuentra en el texto original).*

<sup>3</sup>COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1250 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. <sup>4</sup>El artículo 154 de la Constitución señala: "Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras o propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 150, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3º, 7º, 9º, 11 y 22 y los literales a, b y c, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales."

Así mismo, ha establecido ese Alto Tribunal<sup>5</sup> que "respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del Presupuesto Nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del Legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de Presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello". (El resaltado no se encuentra en el texto original).

Es por lo anterior, que los gastos que produce esta iniciativa para la Nación, relacionados con el reconocimiento honorífico del municipio de Chinavita con ocasión de los doscientos (200) años de su fundación, podrán ser atendidos con recursos que serán incorporados al Presupuesto General de la Nación en la medida que sean priorizados por la entidad competente en el marco de su autonomía. Adicionalmente, en caso de tratarse de proyectos territoriales deberá procederse en los términos previstos por el Decreto 111 de 1996<sup>6</sup>, relacionado con la selección de los Proyectos de Inversión del Banco Nacional de Programas y Proyectos (BPIN).

Sin perjuicio de lo anterior, resulta necesario que el articulado del proyecto de ley se conserve en términos de "autorícese", so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la materia. Al respecto, en Sentencia C-755 de 2014<sup>7</sup>, se indicó lo siguiente:

*"... el criterio determinante para establecer si el Congreso violó la regla de iniciativa gubernamental en materia de gasto público no es el carácter imperativo del verbo. Por el contrario, se debe establecer si a partir del análisis integral de la ley surge de manera clara e inequívoca que el Congreso está dándole una orden al Gobierno para apropiar recursos en la ley de presupuesto respectiva. Si ello es así, la disposición analizada será inconstitucional. De lo contrario, ha de entenderse que es ajustada a la Carta Política. Adicionalmente, del análisis de la jurisprudencia es necesario concluir también, que cuando en el proyecto de ley existe una disposición que le otorga la facultad al Gobierno, o lo autoriza para hacer las respectivas apropiaciones, el Congreso no le está dando una orden al Gobierno, y por lo tanto no vulnera la regla constitucional de iniciativa gubernamental en materia de gasto público..." (Subrayas fuera de texto).*

<sup>5</sup>Corte Constitucional, Magistrado Ponente Dr. Rodrigo Escobar Gil, Sentencia C—197/01, expediente 09—043, Objeciones presidenciales al proyecto de ley Nº 22/98 Senado, 242/99 Cámara "Mediante la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 250 años de fundación del municipio de Chimichagua, Departamento del Cesar y se ordena la realización de obras de infraestructura e interés social".  
<sup>6</sup>Per el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 170 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.  
<sup>7</sup>Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-755 de 2014, MP Gloria Stella Ortiz Delgado.

Debido a lo expuesto, este Ministerio solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones, no sin antes manifestar la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

**DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTAÑEDA**  
Viceministro General de Hacienda y Crédito Público.  
DGPPN/OAJ

Proyecto: Edgar Federico Rodríguez Aranda  
Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Con Copia a: Dr. Gregorio Eljach Pacheco, Secretario General del Senado de la República.

## CONTENIDO

Gaceta número 681 - Martes, 28 de mayo de 2024

### SENADO DE LA REPÚBLICA

#### PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de Ley número 299 de 2024 Senado, por medio del cual se implementa la figura del retén social para el sector privado, y se reforman algunas disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo. .... 1

#### PONENCIAS

Informe de ponencia de primer debate del Proyecto de Ley número 286 de 2024 Senado, 354 de 2023 Cámara, por medio de la cual el Congreso de la República rinde honores al movimiento sufragista en Colombia y se dictan otras disposiciones..... 4

#### CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto de ponencia propuesto para cuarto debate al Proyecto de Ley número 174 de 2023 Senado, 401 de 2023 de la Cámara, por medio del cual se promueve la competencia justa en el sector financiero y se dictan otras disposiciones..... 8

Concepto jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia propuesta para cuarto debate al Proyecto de Ley número 324 de 2023 Senado, 255 de 2022 Cámara, por medio de la cual la Nación rinde homenaje público al municipio de Chinavita, departamento de Boyacá y se une a la celebración de los 200 años de su fundación..... 9