



## 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° 1217

Bogotá, D. C., jueves, 29 de agosto de 2024

EDICIÓN DE 11 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

## CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS FEDERACIÓN NACIONAL DE COMERCIANTES  
EMPRESARIOS A LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 192 DE 2023 CÁMARA Y PROYECTO DE LEY NÚMERO 267 DE 2023 CÁMARA

Reforma Laboral.

Bogotá D.C., 21 de agosto de 2024

Doctor  
Jaime Raúl Salamanca Torres  
Representante a la Cámara  
Cámara de Representantes  
E. S. D.

Referencia: Comentarios a la ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No. 192 de 2023 y Proyecto de Ley 267 de 2023C - REFORMA LABORAL.

Honorable Representante:

En diversas oportunidades, durante el trámite legislativo del Proyecto de Ley No. 166 de 2023C, acumulado con el Proyecto de Ley No. 192 de 2023C y Proyecto de Ley 267 de 2023C, FENALCO ha puesto de presente sus preocupaciones sobre los efectos que podría tener la eventual aprobación del proyecto de Reforma Laboral.

La ponencia para segundo debate, aunque respeta el principio de consecutividad, al no revivir artículos negados en primer debate sobre cuya inconstitucionalidad advertimos oportunamente, conserva elementos que preocupan al sector del comercio puesto que mantiene el aumento exponencial de costos laborales y asuntos que vulneran disposiciones constitucionales.

De aprobarse el proyecto, el aumento de costos laborales - calculado parcialmente<sup>1</sup>, para una microempresa (con dos empleados contratados por un salario mínimo y un administrador contratado por dos salarios mínimos), según cálculos de FEDESARROLLO sería del 18.6%<sup>2</sup>.

En este cálculo no se incluye, dado el tamaño de la empresa que se usó en la simulación, el resultado de aumentar, con cargo a los empleadores -como se propone en el proyecto de reforma laboral-, la remuneración de los aprendices. Si se parte de una cifra de 368.000 aprendices, solo la laboralización del contrato de aprendizaje implica para el sector privado un costo cercano a los TRES BILLONES QUINIENTOS OCHENTA Y OCHO MIL MILLONES DE PESOS.

Los efectos de estos aumentos son predecibles: más desempleo, más informalidad y aumento de precios en los bienes finales.

<sup>1</sup> El estudio de FEDESARROLLO solo incluye como variables de costos la reducción de la jornada laboral, el aumento de los recargos dominicales y festivos y el aumento de la indemnización por despido sin justa causa.

<sup>2</sup> Ver MEJIA, Luis Fernando. ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES SOBRE LAS REFORMAS LABORAL Y PENSIONAL. Bogotá, 30 de marzo de 2023. Disponible el 14 de noviembre de 2024 en [https://www.repository.fedesarrollo.org/cn/chistream/handle/11445/4435/Report\\_Marzo\\_2023\\_Meija.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www.repository.fedesarrollo.org/cn/chistream/handle/11445/4435/Report_Marzo_2023_Meija.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

El Banco de la República, atendiendo un mayor número de variables<sup>3</sup> señaló que el impacto en pérdida de empleos (aumento del desempleo y la informalidad) sería, en promedio, de 454.000<sup>4</sup> con un cálculo medio, y conservador, de aumento de costos laborales. De acuerdo con dicho estudio, los sectores más afectados serían las actividades profesionales, artísticas, de recreación y similares, el alojamiento y servicios de comida y el comercio.

Los cálculos de pérdida de empleo son el resultado de la aplicación de índices de elasticidad del precio de la demanda de empleo, que muestran la destrucción de empleo como resultado del aumento del costo de este por encima de la inflación del año anterior y de la productividad. Para el Banco de la República, un aumento de 1% en el salario mínimo por encima de la inflación pasada y la variación de la Productividad Total de los Factores tiene efectos negativos sobre el PIB real (con una elasticidad de -0,17) y el empleo (-0,32)<sup>5</sup>.

Bajo otra aproximación, el Banco de la República calcula así el aumento de costos del sector comercio:

Efectos heterogéneos en costos extrasalariales por sector económico y tamaño de empresa.

	No. Asalariables	% Ponderado	Impacto	Costo (%)
Comercio	1239	46%	12,8	0,08
Alojamiento	300	12%	14,4	1,66
Actividades profesionales	820	31%	47,9	13,17
Entretenimiento	249	10%	20,3	2,51
TOTAL	2808	100%		23,42

<sup>3</sup> Tomado del ejercicio realizado por el Grupo de Análisis del Mercado Laboral (Gamla) - BanRep Estabilidad en el mercado laboral y análisis cuantitativo de algunos impactos del proyecto de ley de reforma laboral

<sup>4</sup> Trabajo diurno y nocturno, duración de la jornada laboral y recargo dominical y festivo; contratistas independientes y por prestación de servicios; remuneración de aprendices; indexación de salarios de uno a dos salarios mínimos; eliminación de contratos sindicales y licencia de paternidad, entre otros.

<sup>5</sup> Grupo de Análisis del Mercado Laboral (Gamla). Subgerencia de Política Monetaria e Información Económica Banco de la República. ESTABILIDAD EN EL MERCADO LABORAL Y ANÁLISIS CUANTITATIVO DE ALGUNOS IMPACTOS DEL PROYECTO DE LEY DE REFORMA LABORAL en Reportes del Mercado Laboral (núm. 26). Bogotá, abril de 2023. Disponible el 14 de noviembre de 2023 en <https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/10626/reporte-de-mercado-laboral-abril-2023.pdf>.

<sup>6</sup> BANCO DE LA REPÚBLICA. Unidad de Investigaciones - SCGE, Arango Thomas, Luis Eduardo, Coordinador. EFECTOS MACROECONÓMICOS DEL SALARIO MÍNIMO EN LA ECONOMÍA COLOMBIANA. Disponible en [https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/10482/Presencacion\\_espe103.pdf](https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/10482/Presencacion_espe103.pdf) y ARANCO, Luis E et al. BANCO DE LA REPÚBLICA. EFECTOS FISCALES DEL SALARIO MÍNIMO EN COLOMBIA. EN Borradores de Economía. Núm. 1216 - 2022. Disponible el 14 de noviembre de 2013 en [https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/item/69:06606-5866-4caf-bcbe-a7851e5c8e0/be\\_1216.pdf](https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/item/69:06606-5866-4caf-bcbe-a7851e5c8e0/be_1216.pdf).

Sin embargo, los estudios desarrollados por la firma SCOLA ABOGADOS con FENALCO muestran unos efectos más fuertes para el sector comercio<sup>9</sup>. Una simulación realizada de una empresa con una jornada laboral de 10 horas diarias, donde dos empleados ganan un (1) SMMMLV y un tercer empleado (administrador) gana dos (2) SMMMLV, muestra que pueden existir sobrecostos de un poco más del 34% debido a los cambios en las horas trabajadas (horas extras ordinarias, extras nocturnas y extras dominicales), la provisión por indemnización y los aportes a seguridad social. En un escenario sin cambios en la jornada laboral y sin reforma, los gastos mensuales del empleador por los tres trabajadores equivaldrían a \$8.882.085, mientras que con la reforma laboral, sus gastos mensuales ascenderían aproximadamente a \$11.973.158, hay un incremento de un poco más 1/3 del valor gastado inicialmente.

**1. PROBLEMAS DE INCONSTITUCIONALIDAD**

1.1. **Posibles interpretaciones contra la constitución.** En el numeral VI del artículo 1º del Código Sustantivo del Trabajo, que se modificaría mediante **artículo 4º del proyecto** se establece como principio la "situación más favorable al trabajador y trabajadora en caso de duda en la aplicación e implementación de las fuentes formales de derecho".

No se trata aquí de la simple aplicación del *in dubio pro operario*, sino de un fortalecimiento de la posición jurídica que permitiría llenar vacíos legales en favor del trabajador que ya se encuentra en la Ley. Mientras que la disposición vigente, contenida en el artículo 21 del Código Sustantivo del Trabajo<sup>10</sup>, se limita a establecer una regla que permite solucionar el conflicto de

<sup>9</sup> Ejercicio al 01 diciembre de 2024 simulando la aplicación del Horas de trabajo semanal por empleado  
 46 ordinarias diurnas  
 12 extras nocturnas  
 2 horas extra diurnas  
 0 ordinarias nocturnas  
 60 horas dentro de la jornada semanal más 10 horas de un domingo habitual.  
 8 ordinarias dominicales  
 0 nocturna dominical  
 2 extra dominical nocturna

Total 70 horas

Trabajo lunes-domingo de 10am a 9pm, con una hora de almuerzo

<sup>10</sup>Provisión indemnización: 10 años

<sup>11</sup> La implementación progresiva del incremento del recargo dominical al 100% en la reforma laboral de 2024 se realizará de la siguiente manera:

- 2024: El recargo dominical se mantiene en el 75%, sin cambios en el primer año.
- 2025: El recargo dominical aumenta al 80%. Los trabajadores recibirán un 80% adicional de su salario ordinario por trabajar en domingo.
- 2026: El recargo dominical sube al 90%. Los trabajadores recibirán un 90% adicional de su salario ordinario por trabajar en domingo.
- 2027: El recargo dominical se establece en el 100%. Los trabajadores recibirán el doble de su salario ordinario por trabajar en domingo.

**El ejercicio está planteado llevando el incremento del 75% al 100% en el recargo dominical para ver los costos totales (impacto directo) y no se desarrolla de forma progresiva con el fin de no confundir a la población.**

<sup>12</sup>La reforma no solo pretende aumentar de 75 a 100% el recargo dominical, sino que la elevará hasta el 200% al incluir la expresión "sin perjuicio del salario ordinario al que tenga derecho el trabajador por haber laborado la semana completa" (Art. 19 ponencia para primer debate)

<sup>13</sup> CST. ARTÍCULO 21. NORMAS MÁS FAVORABLES. En caso de conflicto o duda sobre la aplicación de normas vigentes de trabajo, prevalece la más favorable al trabajador. La norma que se adopte debe aplicarse en su integridad.

normas equivalentes, aplicables a una situación en favor del trabajador; el principio que los autores y ponentes del proyecto proponen incluir, resulta mucho más amplio y, en potencia, contrario a la jerarquía de fuentes del derecho de consagración constitucional, puesto que supone que, de la totalidad de fuentes formales del derecho, el operador jurídico debe aplicar la más favorable al trabajador.

Esta norma, bajo pretensiones de hacer vinculantes disposiciones facultativas contenidas en acuerdos OIT, contraría la seguridad jurídica.

En efecto, dentro del proyecto se genera una seria confusión entre los convenios o tratados internacionales ratificados por Colombia y aquéllos que, habiendo sido ratificados, son vinculantes.

Preocupa así el alcance que pareciera querer darse al bloque de constitucionalidad. En el **artículo 19º** del proyecto, que contiene una modificación al literal b) del artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo, relativo a los límites de la subordinación, se observa una reforma en apariencia sencilla pero con alcance sustantivo. En el texto actual del literal b) se hace referencia a los tratados o convenios internacionales que obliguen al país y, en la reforma se propone que se haga referencia a los mismos tratados o convenios ratificados por Colombia, olvidando que muchos de estos documentos internacionales contienen disposiciones facultativas o recomendaciones sin carácter imperativo. Valga anotar que bajo una interpretación errada de la fuerza vinculante de estos tratados, funcionarios del gobierno demandaron la figura de los pactos colectivos que recientemente fue declarada exequible, en contra de tales argumentos, por la Corte Constitucional mediante sentencia C-288 de 2024.

De no eliminarse el principio que los autores y ponentes proponen incluir en la legislación colombiana, podría llegarse a una interpretación, a todas luces contraria a la Carta Política, a partir de la cual, cuando existen disposiciones facultativas dentro de un tratado o convenio, sería aplicable – es decir, obligatoria- la opción más favorable para el trabajador.

Esta situación se hace más compleja desde el punto de vista interpretativo, con disposiciones como la propuesta por los ponentes en el **artículo 7º**, que contiene una modificación al artículo 115 del Código Sustantivo del Trabajo, estableciendo categorías abiertas que se incluirían al procedimiento para aplicar sanciones o despido con justa causa, como la dignidad del trabajador, la lealtad y la buena fe o el respeto al buen nombre y a la honra. Las categorías abiertas, de forma concomitante con el principio de interpretación referido, generarían confusión e inseguridad jurídica respecto de las relaciones laborales.

En el mismo sentido se observa que se incluye como conducta antisindical en el literal k del numeral segundo del artículo 354 del código sustantivo del trabajo con la modificación propuesta a través del **artículo 62º** del proyecto, "Denigrar de los sindicatos y difundir informaciones difamatorias de los mismos, entre sus afiliados, entre los trabajadores de las empresas y ante la comunidad en general". Con esta disposición no sólo se sometería a riesgo la libertad de expresión consagrada en el artículo 20 constitucional, sino que se generaría un desequilibrio al permitir conductas de la misma índole a los trabajadores u organizaciones contra el empleador y, sobre todo, que se abra de forma, prácticamente ilimitada para quien la juzgue y en detrimento del empleador, la conducta considerada en el proyecto como antisindical. La claridad en el tipo penal y en la conducta reprochada desde el punto de vista administrativo es un requisito indispensable para el respeto del debido proceso y, por ende, para la constitucionalidad del artículo en comento.

Así mismo, en el caso de la estabilidad laboral reforzada del **artículo 10º** se consagra una categoría abierta que implica la discrecionalidad al momento de decidir por parte de las autoridades judiciales y administrativas, toda vez que se hace referencia a que la enumeración de estos casos no es taxativa sino simplemente enumerativa. Aunado al texto del principio al que hicimos referencia, la norma implicaría una extensión *ad infinitum* de las causales de estabilidad laboral reforzada.

1.2. **Violación de información sometida a reserva.** Con el **artículo 62º**, los ponentes proponen incluir en el literal C del artículo 354 del CST, como garantía para el ejercicio de la libertad sindical, el acceso a la información con el siguiente texto "Las organizaciones de trabajadores tienen el derecho a conocer la situación social y económica de la empresa, grupos de empresas que esté relacionada directamente con los empleados afiliados a la organización sindical". No puede olvidarse que el último inciso del artículo 15º constitucional, concordante con el artículo 61 del Código de Comercio, establece que "Para efectos tributarios o judiciales y para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, en los términos que señale la ley". En consecuencia, no es posible expedir la norma propuesta, sin vulnerar el precepto constitucional citado.

1.3. **Desconocimiento de la jerarquía de las fuentes del derecho.** En el **artículo 68º** que contiene una modificación al artículo 458 del Código Sustantivo del Trabajo se establece que los árbitros deben decidir en equidad sobre todos los puntos de interés de los trabajadores o sus organizaciones. Esta disposición plantea no sólo inquietudes frente al principio del numeral IV del artículo 1º del proyecto sino respecto de una eventual violación de principios constitucionales como los contenidos en el artículo 228 que establece que las actuaciones de la administración de justicia serán públicas y en ellas prevalecerá el derecho sustancial y, la del inciso 2º del artículo 230 constitucional en el que se establece que la equidad como a la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial. En adición una modificación en este sentido está sujeta a reserva de ley estatutaria por virtud de la previsión de los literales a y b del artículo 152 de la carta política.

1.4. **Violación de la reserva de ley estatutaria.** El proyecto conserva en el texto de la ponencia disposiciones que vulnerarían la reserva de ley estatutaria. Como es sabido, en el literal a) del artículo 152 constitucional se establece que están sujetos a reserva de ley estatutaria los derechos fundamentales y mecanismos para su protección.

Por lo tanto no podría incluirse dentro del texto del proyecto de ley que, como es sabido tiene el carácter de ley ordinaria, el **artículo 7º** referido al "debido proceso disciplinario laboral" ni el procedimiento judicial sumario para la protección de los derechos sindicales<sup>14</sup> del artículo 63º del proyecto.

De igual forma y, teniendo en cuenta que los asuntos relativos a la administración de justicia también están sujetos a la reserva de ley estatutaria (literal b del artículo 152 constitucional) tampoco podría incluirse dentro del proyecto de reforma laboral la previsión del **artículo 68**, modificatoria del artículo 468 del CST que hace referencia a la decisión de los árbitros.

1.5. **Violación del derecho negativo de asociación.** En el **artículo 66º** modificatorio del artículo 70 del Código Sustantivo del Trabajo se prohíbe, cuando el sindicato o sindicatos agrupe más de la tercera parte de los trabajadores de una empresa, la figura de los pactos colectivos. Esta

disposición iría en abierta contradicción con lo señalado por la Corte Constitucional en sentencia C- 288 de 2024.

Al respecto dijo la Corte<sup>15</sup>:

En cuanto al artículo 481 del Código Sustantivo del Trabajo (CST), señaló la Corte que la negociación colectiva no era exclusiva de las organizaciones sindicales, recordando que la jurisprudencia constitucional ha reconocido que los pactos colectivos suscritos con representantes de trabajadores no sindicalizados se enmarcan en el derecho de negociación colectiva reconocida en el artículo 55 de la Constitución Política y los convenios 87, 98 y 154 de la OIT.

1.6. **Violación del principio de confianza legítima.** Como se verá, en el artículo 8º se modifica, de forma sustancial, el monto de la indemnización por despido sin justa causa. Esto implica que, las previsiones que hiciera el empleador para efectos de ejercer la dirección de su empresa y que implican la contratación de personal, el pago de salarios e incluso de las indemnizaciones, a unos costos determinados, se ven vulneradas de forma abrupta por ministerio de la ley.

Sobre la confianza legítima ha dicho la Corte Constitucional:

El principio de confianza legítima funciona entonces como un límite a las actividades de las autoridades, que pretende hacerle frente a eventuales modificaciones intempestivas en su manera tradicional de proceder, situación que además puede poner en riesgo el principio de seguridad jurídica. Se trata pues, de un ideal ético que es jurídicamente exigible. Por lo tanto, esa confianza que los ciudadanos tienen frente a la estabilidad que se espera de los entes estatales, debe ser respetada y protegida por el juez constitucional.

**2. Los altos costos derivados del proyecto**

2.1. Aumento desmedido de las indemnizaciones por despido sin justa causa. En el **artículo 8º** se incluye una modificación de las indemnizaciones consagradas en el artículo 64 del Código Sustantivo del Trabajo, así:

Tipo de contrato y tiempo de servicio	Norma vigente (Art. 64 CST)	Proyecto de reforma
Contratos a término fijo	Salarios correspondientes al tiempo faltante para cumplir el plazo pactado sin que sea inferior a quince (15) días de salario	Salarios correspondientes al tiempo faltante para cumplir el plazo pactado sin que sea inferior a treinta (30) días de salario
Contratos por obra o labor contratada	Salarios por el tiempo faltante para completar la obra o labor contratada sin que sea inferior a quince (15) días de salario	Salarios por el tiempo faltante para completar la obra o labor contratada sin que sea inferior a treinta (30) días de salario

<sup>14</sup> Comunicado disponible en <https://www.cortecostitucional.gov.co/comunicados/Comunicado%2030%20-%2020julio%2017%20y%2018%20de%202024.pdf>

<p><b>Contratos a término indefinido servicio no mayor de un año</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Salario inferior a diez (10) SMLV treinta (30) días</li> <li>- Salario igual o superior a diez (10) SMLV veinte (20) días</li> </ul>	<p>Cuarenta y cinco (45) días de salario</p>
<p><b>Contratos a término indefinido servicio mayor de un año y menor de cinco</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Salario inferior a diez (10) SMLV treinta (30) días por primer año y veinte (20) por cada año adicional o fracción</li> <li>- Salario igual o superior a diez (10) SMLV veinte (20) días por el primer año y quince (15) días por cada año adicional o fracción</li> </ul>	<p>Cuarenta y cinco (45) días por el primer año y diez y siete (17) días por cada año adicional o fracción</p>
<p><b>Contratos a término indefinido servicio de cinco años y menor de diez</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Salario inferior a diez (10) SMLV treinta (30) días por primer año y veinte (20) por cada año adicional o fracción</li> <li>- Salario igual o superior a diez (10) SMLV veinte (20) días por el primer año y quince (15) días por cada año adicional o fracción</li> </ul>	<p>Cuarenta y cinco (45) días por el primer año y veinte (20) días por cada año adicional o fracción</p>
<p><b>Contratos a término indefinido servicio de diez o más años</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Salario inferior a diez (10) SMLV treinta (30) días por primer año y veinte (20) por cada año adicional o fracción</li> <li>- Salario igual o superior a diez (10) SMLV veinte (20) días por el primer año y quince (15) días por cada año adicional o fracción</li> </ul>	<p>Cuarenta y cinco (45) días por el primer año y cuarenta (40) días por cada año adicional o fracción</p>

2.2. **Modificación de la jornada de trabajo diurno.** En el artículo 13° del proyecto se establece que la jornada diurna terminará a las 7:00 de la noche y no a las 9:00 P.M. como sucede hoy. Esta disposición desconoce la forma de trabajar del sector comercio que no responde al horario de oficina, puesto que el comercio trabaja cuando los otros sectores descansan.

TIPO DE TRABAJO	Norma vigente (art. 160 CST)	Proyecto de reforma
Diurno	Es el que se realiza en el periodo comprendido entre las seis horas	El que se realiza en el periodo comprendido entre las seis horas (6:00 a. m.) y las diecinueve horas (7:00 p. m.).

<sup>9</sup> En el texto aprobado en la Comisión VII de Cámara se prevían 15 días.

	(6:00 a. m.) y las veintinueve horas (9:00 p. m.).	
<b>Nocturno</b>	Es el que se realiza en el periodo comprendido entre las veintinueve horas (9:00 p. m.) y las seis horas (6:00 a. m.).	Es el que se realiza en el periodo comprendido entre las diecinueve horas (7:00 p. m.) y las seis horas del día siguiente (6:00m.).

- 2.3. **Aumento del 75% al 100% del recargo por trabajo en día de descanso obligatorio.** El Artículo 17° del proyecto, modificatorio del artículo 179 del CST, propone aumentar del 75% al 100% el recargo por trabajo en día de descanso obligatorio o día de fiesta. Si bien es cierto que se conserva la transitoriedad incluida en el texto aprobado en primer debate, lo cierto es que el sector privado tendría que asumir en el año 2027% el 100% de los costos allí previstos<sup>10</sup>.
- 2.4. **Laboralización del contrato de aprendizaje y aumento de la monetización.** En los artículos 22° y 23°, con desconocimiento, no sólo de los altos costos, sino de la finalidad de este tipo de contratos, se aumentaría de forma sustancial el monto de la remuneración de los aprendices y de la monetización resultante de la imposibilidad de contratar aprendices.
- Con el artículo 22 se modificaría el literal d del artículo 81 del CST que hoy establece que: "d) Durante toda la vigencia de la relación, la persona recibirá de la empresa una remuneración que, en ningún caso, será inferior al salario mínimo legal mensual vigente, o del estipulado en convenciones colectivas o fallos arbitrables". La propuesta del texto de reforma del literal d) referido, haría que la remuneración, como mínimo, fuera de un salario mínimo.
- Si se calcula el promedio de la remuneración actual de la totalidad de los aprendices en un 75% del salario mínimo -porcentaje que debe ser más bajo pero que hoy no puede superar este monto- sería necesario sumarle un 25% adicional y, además, un factor prestacional del 50%, forzoso será concluir que el costo total adicional para 368.000 aprendices, solo por efectos de la laboralización del contrato de aprendizaje, será cercano a los TRES BILLONES QUINIENTOS OCHENTA Y OCHO MIL MILLONES DE PESOS.
- En el artículo 23° se aumenta la monetización a 1.8 salarios mínimos sin importar el número de trabajadores de la empresa. La monetización no es otra cosa que un tributo disfrazado que implica el pago de un monto, establecido en el artículo 34 de la Ley 789 de 2002 y que se aumentará exponencialmente con el proyecto de reforma.
- 2.5. **Aumento de 2 a 6 semanas de la licencia de paternidad.** Con la modificación del artículo 236 del CST contenida en el artículo 49 del proyecto, la licencia de paternidad pasaría de dos (2) semanas, según lo previsto en el parágrafo 2° del citado artículo, a seis (6) semanas.
- 2.6. **Aumento a 18 días de las vacaciones para el personal operativo de las empresas de seguridad y vigilancia privada.** Con la previsión del artículo 74° del proyecto, los ponentes proponen establecer dieciocho (18) días de vacaciones para los trabajadores del sector de seguridad y vigilancia privada, adicionando un numeral al artículo 186 del CST. Esta disposición supone también un costo adicional para el sector empresarial.

<sup>10</sup> - A partir de julio de 2025, se incrementará el recargo por laborar en día de descanso obligatorio o de fiesta a 80%.  
 - A partir de julio de 2026, se incrementará el recargo por laborar en día de descanso obligatorio o día de fiesta a 90%.  
 - A partir de julio de 2027, se dará plena aplicación al recargo por laborar día de descanso obligatorio o día de fiesta en los términos de éste artículo.

Esta disposición no cuenta con justificación suficiente que permita que, en el marco constitucional, se exija a los empleadores del sector de seguridad y vigilancia privada, asumir el pago de tres días adicionales de vacaciones frente a otras actividades.

En efecto, como es sabido, en el artículo 13° constitucional se consagra el derecho a la igualdad que sujeta al legislador, al momento de tomar medidas de discriminación positiva como la referida. Las profesiones y oficios no son iguales, puesto que suponen el uso de habilidades, experiencia o formación diferentes, pero estas diferencias no justifican que el legislador decida establecer periodos vacacionales diferentes. Ahora bien, como quiera que el proyecto de ley solo se ocupa de las relaciones de trabajo en el sector privado, de aprobarse, trabajadores con oficios idénticos (que requieren habilidades, formación y experiencia idénticos) tendrían más días de vacaciones que los del sector público.

2.7. **Día semestral de la familia y horas para actividades recreativas, culturales, deportivas o de capacitación.** Con la derogatoria del artículo 6° de la Ley 2101 de 2021 contenida en el artículo 80° del proyecto, se revive el día de la familia<sup>11</sup> y las horas para actividades recreativas, culturales, deportivas o de capacitación<sup>12</sup>. La eliminación de esta disposición estaba incluida en la Ley 2101 de 2021 como consecuencia de la reducción de la jornada laboral allí prevista.

Cordial saludo,

  
**CRISTIAN STAPPER BUTRAGO**  
 Vicepresidente de Litigio, Entorno y Relacionamento Externo

<sup>11</sup> ARTÍCULO 3o. «Ver modificaciones a este artículo directamente en la Ley 1361 de 2009 el cual quedará así:

Artículo 5A. Los empleadores podrán adecuar los horarios laborales para facilitar el acercamiento del trabajador con los miembros de su familia, para atender sus deberes de protección y acompañamiento de su cónyuge o compañera(o) permanente, a sus hijos menores, a las personas de la tercera edad de su grupo familiar o a sus familiares dentro del 3er grado de consanguinidad que requiera del mismo, como también a quienes de su familia se encuentren en situación de discapacidad o dependencia.

El trabajador y el empleador podrán convenir un horario flexible sobre el horario y las condiciones de trabajo para facilitar el cumplimiento de los deberes familiares mencionados en este artículo.

PARÁGRAFO. Los empleadores deberán facilitar, promover y gestionar una jornada semestral en la que sus empleados puedan compartir con su familia en un espacio suministrado por el empleador o en uno gestionado ante la caja de compensación familiar con la que cuentan los empleados. Si el empleador no logra gestionar esta jornada deberá permitir que los trabajadores tengan este espacio de tiempo con sus familias sin afectar los días de descanso, esto sin perjuicio de acordar el horario laboral complementario.

<sup>12</sup> ARTÍCULO 21. Reglamentado por el Decreto 1127 de 1991. Adicionase al Capítulo II del Título VI Parte Primera del Código Sustantivo del Trabajo el siguiente artículo:

Dedicación exclusiva en determinadas actividades. En las empresas con más de cincuenta (50) trabajadores que laboren cuarenta y ocho (48) horas a la semana, estos tendrán derecho a que dos (2) horas de dicha jornada, por cuenta del empleador, se dediquen exclusivamente a actividades recreativas, culturales, deportivas o de capacitación.

# CARTA DE COMENTARIOS ASOCIACIÓN DE CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES Y DE DESARROLLO SOSTENIBLE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 235 DE 2023 CÁMARA

*por medio del cual se prohíbe la participación accionaria de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) en las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, y se dictan otras disposiciones.*

<p>Bogotá, agosto de 2024</p> <p style="text-align: right; color: blue;">Radicado Asocars N° 04202 26-08-2024</p> <p>Doctor <b>JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES</b> Presiente Honorable Cámara de Representantes. Correo electrónico: <a href="mailto:jaime.salamanca@camara.gov.co">jaime.salamanca@camara.gov.co</a> - <a href="mailto:presidencia@camara.gov.co">presidencia@camara.gov.co</a> Ciudad</p> <p><b>Asunto: Observaciones y solicitud archivo y/o de participación en los debates del proyecto de ley No 235-2023, "Por medio del cual se prohíbe la participación accionaria de las Corporaciones Autónomas Regionales- CAR en las empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, y se dictan otras disposiciones"</b></p> <p>Honorable Presidente,</p> <p>YESID GONZALEZ DUQUE, Director Ejecutivo de la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible- ASOCARS, en representación de nuestras asociadas, Las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, CAR, formalmente presentamos observaciones al proyecto de ley referenciado, en atención a su calidad de Presidente de la Honorable Cámara de Representantes de la República de Colombia, esperando sean tenidos en cuenta durante el trámite legislativo.</p> <p>Sea lo primero anotar que, expresamos nuestra inconformidad y objeciones por la crítica situación laboral, funcional y misional que puede traer consigo la reducción presupuestal a las autoridades ambientales – CAR, derivadas de la aprobación o expedición del proyecto de ley 235/2023 "Por medio del cual se prohíbe la participación accionaria de las Corporaciones Autónomas Regionales- CAR en las empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, y se dictan otras disposiciones". Proyecto de ley en el que evidenciamos vicios de inconstitucionalidad y de inconveniencia.</p> <p>De lo anterior, frente a los aspectos de inconstitucionalidad, consideramos que existe;</p> <p><b>1. VULNERACIÓN DE LA AUTONOMÍA FINANCIERA DE LAS CORPORACIONES.</b></p> <p>Tal como lo establece la Constitución Política y se retoma en la Ley 99 de 1993, en su artículo 23 define las CAR como "entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, <u>dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica.</u>" (Negrilla y subraya fuera del texto).</p> <p>En ese contexto frente al mandato constitucional y haciendo el análisis de cara a la Ley 99, disposición de carácter especial que establece la naturaleza y régimen jurídico de las CAR, es preciso anotar que no fueron simplemente unos entes creados (art. 33 ley ibidem), en el papel a los que se les encomendó la administración de los recursos naturales renovables y el medio ambiente, sino que la misma ley las dotó de <u>recursos propios</u>, a fin de garantizar el efectivo cumplimiento de las funciones que les fueron asignadas. Así quedo consignado</p>	<p>en el artículo 46, que define los recursos que constituyen el patrimonio y rentas de estas autoridades.</p> <p>"<b>Artículo 46: Patrimonio y Rentas de las Corporaciones Autónomas Regionales.</b> Constituyen el patrimonio y rentas de las Corporaciones Autónomas Regionales:</p> <p style="text-align: center;">(...) 10. Las sumas de dinero y los bienes y especies que a cualquier título le transfieran las entidades o personas públicas o privadas, los bienes muebles e inmuebles que actualmente posean y los que adquieran y les sean transferidos en el futuro a cualquier título.</p> <p>En palabras de la Corte Constitucional, la dimensión financiera de dicha autonomía es lo que permite a las corporaciones percibir, gestionar y administrar sus bienes y rentas propias, tales como el recaudo del porcentaje ambiental del impuesto predial, las tasas, las contribuciones de valorización, el porcentaje de las indemnizaciones, las multas, etc. (Ley 99 de 1993, art. 46)<sup>1</sup>. En el mismo pronunciamiento señala que sobre la base de esta estructura funcional, como lo destaca el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, cada Corporación realiza su gestión "de conformidad con las metas físicas y financieras previstas en sus respectivos planes de acción cuatrienal, para lo cual (...) toman las decisiones de fondo que sean necesarias para garantizar el cumplimiento de las metas previstas tanto en lo físico como en lo financiero. Es de anotar que los planes de acción de cada corporación son diferentes, pues cada uno se plantea considerando las necesidades y retos ambientales de la jurisdicción, la política nacional ambiental y los recursos con que cuenta cada corporación que son muy diferentes en cada caso"</p> <p>En ese entendido, las CAR, por estar amparadas legalmente por el principio de autonomía presupuestal sus recursos o patrimonio que legalmente fue constituido no pueden ser objeto de supresiones arbitrarias, si no que se deben atemperar a los parámetros fijados en la constitución y la ley, entre otras razones, porque que las Corporaciones dentro de su autonomía presupuestal dan prioridad a la inversión en proyectos, programas, actividades y políticas sobre medio ambiente y recursos naturales renovables de acuerdo a carácter misional y a su organización administrativa y funcional.</p> <p>Para el caso de la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga - CDMB, en sus estatutos posee un paquete accionario con un monto aproximado de <b>\$220.953.000.000</b>, que hace parte de su patrimonio, asimismo, todos los bienes están discriminados en la Escritura Pública No. 2803 del 19 de octubre de 2006 otorgada en la Notaría Primera del Circuito de Bucaramanga por medio de la cual se constituyó la Sociedad.</p> <p>Haciendo referencia a la Corporación Autónoma Regional del Cauca – CRC, en sus estatutos posee un paquete accionario con un monto aproximado de <b>\$ 73.920,850 en E.S.P.</b>, que hace parte de su patrimonio. Los anteriores paquetes accionarios son patrimonio de propiedad cada autoridad ambiental y son derechos adquiridos amparados a la luz de la constitución política de Colombia y la ley 99 del 1993.</p> <p style="text-align: center;"><sup>1</sup> C-125-23, Num.59.</p>
<p>El caso de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC, es más apremiante, pues, ésta cuenta como parte de su patrimonio en acciones en empresas de servicios públicos-ESP, equivalentes a la suma de \$1.426 billones de pesos, representando el 36.18% del total del patrimonio de la CVC a corte de Junio 30 de 2024, que le fueron entregadas con ocasión de la transferencia de activos y pasivos relacionados con la actividad eléctrica y la capitalización de EPSA, ordenada en 1993 por la Ley 99 y reglamentada en 1994 a través del Decreto 1275 del año, por el cual se reestructuró la Corporación.</p> <p>Como se observa, la participación accionaria que tiene la CVC en estas empresas cuenta con el aval legal citado, el cual se articula con la naturaleza jurídica otorgada a las Corporaciones por la Constitución Política y la Ley 99 de 1993. No obstante, en contraposición el proyecto de ley 235-2023 que cursa en la Honorable Cámara de Representantes, va dirigido a despojar a las CAR de los recursos financieros que han adquirido con ocasión de negocios válidos y legales y que están invirtiéndose conforme al objetivo y fines de las Corporaciones, lo cual, como mínimo vulnera el principio de autonomía financiera, y los derechos adquiridos, amparados a la luz de la constitución política de Colombia y la ley, pues cercena la posibilidad que tienen las CAR de percibir, gestionar y administrar sus propios bienes y rentas, lo cual lo convierte en inconstitucional e inconveniente.</p> <p><b>2. OPOSICIÓN A LAS DISPOSICIONES DEL REGIMEN DE SERVICIOS PÚBLICOS</b></p> <p>Es de advertir que las motivaciones del proyecto de ley 235-2023, se oponen a las siguientes disposiciones de la Constitución Política y del régimen de servicios públicos contenido en la Ley 142 de 1994.</p> <p>"<b>ARTICULO 49. &lt;Artículo modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 2 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:&gt; La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.</b></p> <p><b>Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley...</b>" (Negrilla y subrayas fuera de texto)</p> <p>Por otra parte, el artículo 79 ibidem, señala a su tenor literal:</p> <p>"<b>ARTICULO 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.</b></p> <p><b>Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.</b>" (Subrayas fuera de texto)</p>	<p>En el mismo sentido, el artículo 80, de la Carta Superior, describe que:</p> <p>"<b>ARTICULO 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.</b></p> <p><b>Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.</b></p> <p><b>Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.</b>" (Subrayas fuera de texto)</p> <p>Ahora bien, el numeral 9 del artículo 87 de la Ley 142 de 1994, por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones, dispone lo siguiente:</p> <p>"<b>87.9 &lt;Numeral modificado por el artículo 8 del Decreto Legislativo 819 de 2020. El nuevo texto es el siguiente:&gt; Las entidades públicas podrán aportar bienes o derechos a las personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, siempre y cuando su valor no se incluya en el cálculo de las tarifas que hayan de cobrarse a los usuarios y que en el presupuesto de la entidad que autorice el aporte figure este valor. Las Comisiones de Regulación establecerán los mecanismos necesarios para garantizar la reposición y mantenimiento de estos bienes.</b></p> <p><b>Lo dispuesto en el presente artículo no es aplicable cuando se realice enajenación o capitalización de dichos bienes o derechos.</b>" (Negrilla y subrayas fuera de texto).</p> <p>Así pues, queda claro que la normativa de servicios públicos prevé la participación de otras entidades mediante el aporte de bienes o derechos a las personas prestadoras de servicios públicos, mientras no se incluya la recuperación de estos valores vía tarifa, razón más para <u>concluir</u> la viabilidad legal de la participación accionaria.</p> <p><b>3. INVIALIBILIDAD DE DEROGAR LAS DISPOSICIONES CONTENIDAS EN PLAN NACIONAL DE DESARROLLO A TRAVES DE UNA LEY ORDINARIA. PLANEACIÓN AMBIENTAL.</b></p> <p>La prohibición sobre la participación accionaria de las corporaciones autónomas regionales -CAR en las empresas de servicios públicos, a la que hace alusión el Proyecto de Ley 235 de 2023, existe desde que se promulgó la Ley 1151 de 2007, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010", que en el Parágrafo de su artículo 92 que literalmente expresa lo siguiente:</p> <p>"<b>ARTÍCULO 92. DE LAS INVERSIONES DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES EN EL SECTOR DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO.</b> Las obras de infraestructura del sector de agua potable y saneamiento básico, financiadas con recursos de las Corporaciones Autónomas Regionales podrán ser entregadas como aportes a municipios a Empresas de Servicios Públicos bajo la condición de que trata el numeral</p>

87.9 del artículo 87 de la Ley 142 de 1994 o las normas que las modifiquen o sustituyan. En ningún caso se configurará detrimento patrimonial o situación similar cuando la Corporación Autónoma Regional, realice este tipo de aportes.

**PARÁGRAFO. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las Corporaciones Autónomas Regionales no podrán tener participación en la composición accionaria, propiedad, administración y operación de un prestador de servicios públicos domiciliarios, con excepción de inversiones que hayan realizado las CAR con anterioridad a la expedición de esta ley.** (Negrillas y subrayas fuera de texto)

Igualmente, tal prohibición con la respectiva salvedad se mantuvo en el parágrafo del artículo 22 de la Ley 1450 de 2011, Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014, que a su tenor literal señala:

**“ARTÍCULO 22. INVERSIONES DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES EN EL SECTOR DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO.** Las obras de infraestructura del sector de agua potable y saneamiento básico financiadas con recursos de las Corporaciones Autónomas Regionales, podrán ser entregadas como aportes a municipios o a las Empresas de Servicios Públicos que operen estos servicios en el municipio, de acuerdo con lo que este determine, bajo la condición de que trata el numeral 87.9 del artículo 87 de la Ley 142 de 1994 o las normas que la modifiquen o sustituyan.

En ningún caso la entrega de aportes bajo condición por las Corporaciones Autónomas Regionales se constituye como detrimento patrimonial del Estado. Las Corporaciones Autónomas Regionales no podrán exigir contraprestaciones por la entrega de las obras de las que trata este artículo.

La ejecución de los recursos de destinación específica para el sector de agua potable y saneamiento básico por las Corporaciones Autónomas Regionales, deberá efectuarse en el marco de los PDA, lo anterior sin perjuicio de las inversiones que puedan realizar las mismas en los municipios de su jurisdicción no vinculados al PDA.

**PARÁGRAFO. Las Corporaciones Autónomas Regionales no podrán participar en la composición accionaria, propiedad, administración y operación de un prestador de servicios públicos domiciliarios. El presente parágrafo no se aplicará a las Corporaciones Autónomas Regionales que sean accionistas o hayan efectuado sus inversiones con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1151 de 2007.** (Negrillas y subrayas fuera de texto)

Por su parte, el artículo 267 de la Ley 1753 de 2015, Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”; el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019, Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”; ni el artículo 30 de la Ley 2294 de 2023, Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, derogaron tal prohibición y mantuvieron vigente la excepción contemplada en el parágrafo del artículo 22 de la Ley 1450 de 2011, en el sentido de que dicho parágrafo no se aplicará a las

Corporaciones Autónomas Regionales que sean accionistas o hayan efectuado sus inversiones con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1151 de 2007, por lo tanto, el texto de la Ley 1450 de 2011, al no haber sido derogado expresamente, continuará vigente hasta que sea derogado o modificado por norma posterior.

Al respecto es preciso señalar que conforme a la jurisprudencia ampliamente desplegada alrededor de las disposiciones contenidas en la Ley por la que se adopta el Plan Nacional de Desarrollo, ésta goza de prevalencia sobre las demás leyes, en tanto fija el norte del país en el período presidencial constitucional. En ese orden, debe entenderse que la norma contenida en el Plan Nacional de Desarrollo adoptado por la Ley 1450 de 2011 que establece la prohibición con la salvedad de la inversión realizada antes del año 2007, está vigente y sólo puede ser derogada por una norma de igual jerarquía. Dado que el Plan Nacional de Desarrollo adoptado por la Ley 2294 de 2023 guardó silencio al respecto ha de entenderse que por vía de una ley ordinaria no podrá modificarse la disposición vigente.

Con relación a este tema manifiesta la Corte Constitucional en Sentencia C-15 de 23 de enero de 1996 en estos términos.

(...) Como lo señala de modo expreso la Constitución, los mandatos contenidos en la ley del plan constituyen mecanismos idóneos para la ejecución de las leyes y suplirán los existentes, sin necesidad de la expedición de leyes posteriores. En ese orden de ideas la jerarquía superior de dicha ley implica la necesaria adaptación de la normatividad que la precede a sus dictados (...)

De todas maneras, puesto que el plan ha de tener origen en la iniciativa del ejecutivo, según lo preceptúa el artículo 154 ibidem, es necesaria la iniciativa del Gobierno para introducir modificaciones al plan, al menos tratándose de incrementos en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental o en el caso de proyectos de inversión no solicitados en él (artículo 341, inciso final, C.P.). Habrán de acatarse en tales casos las reglas que imponen la Constitución y la ley orgánica para la expedición de la ley del plan, pues con arreglo al conocido principio de derecho, tal como han sido hechas las cosas deben deshacerse o modificarse.”

En ese entendido, la planificación ambiental de las Corporaciones se concreta en el Plan de Gestión Ambiental Regional, el Plan de Acción y el Presupuesto Anual de rentas y gastos, se estructuran atendiendo a los lineamientos nacionales contenidos en las disposiciones vigentes del Plan Nacional de Desarrollo<sup>2</sup>.

Igualmente, en el Principio de Continuidad contenido en el artículo 3, literal f) de la Ley 152 de 1994, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, según el cual con el fin de asegurar la real ejecución de los planes, programas y proyectos que se incluyan en los planes de desarrollo nacionales y de las entidades territoriales, las respectivas autoridades de planeación propenderán porque aquéllos tengan cabal culminación.

Luego entonces, resulta ilógico, contradictorio y nocivo para las CAR, que se despoje de los recursos financieros con que cuentan para realizar la gestión ambiental concebida de manera concertada con los entes territoriales que lo integran.

<sup>2</sup> Decreto 1200 de 2004, compilado en el Decreto 1076 de 2015. Planificación ambiental.

Por otra parte, el proyecto de ley, que directa o indirectamente afecta la estructura de la administración, requiere constitucionalmente la iniciativa del gobierno y además el concepto sobre los efectos financieros del mismo, en relación con las entidades públicas directamente afectadas, en este caso la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca -CVC, en virtud del segundo inciso del artículo 154 Constitucional, que su tenor literal señala:

“No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, 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”.

En tal sentido, la Corte Constitucional en la Sentencia C-270 de 1993 en unos de sus apartes sobre leyes marco, señaló:

**“LEY MARCO**

Los mandatos en cuestión eran propios de regulación por vía de “ley marco” con iniciativa privativa del Gobierno. Entendida la institución que consagra el artículo 150, numeral 19, como una forma de actuación del Estado en determinados campos en los cuales se requiere la colaboración armónica y los esfuerzos complementarios de Congreso y Ejecutivo, dentro de precisas órbitas sobre cuya regulación constitucional ya se ha pronunciado esta Corte, no es admisible que el Legislativo, so pretexto de interpretar disposiciones anteriores, someta al trámite de leyes ordinarias la regulación de puntos concretos, relativos a los servidores de entidades determinadas, lo que debería ser objeto del mecanismo institucional indicado, en cuya estructura sistemática el papel del Congreso debe ceñirse a la función de dictar normas generales y de señalar objetivos y criterios”.

**4. IMPOSIBILIDAD DE CUMPLIR LA PLANEACION AMBIENTAL CONTENIDA EN EL PLAN DE ACCION DE LAS CORPORACIONES IMPLICADAS.**

Es lógico ultimar que la reducción de los recursos financieros y/o patrimoniales con que cuentan las Corporaciones implica la imposibilidad de cumplir con los compromisos adquiridos para con la gestión ambiental en sus jurisdicciones regionales. La inversión en proyectos de descontaminación de fuentes hídricas, reforestación, promoción de mercados verdes, educación ambiental, sostenibilidad de áreas protegidas, procesos sociales de gestión ambiental con comunidades indígenas, negras y campesinas y demás frentes de acción que hoy son adelantados por estas entidades, se verán truncados y en la imposibilidad de obtenerse los resultados que se esperaba concretar en el territorio.

**5. RESPECTO AL PRESUNTO CONFLICTO DE INTERES.**

Uno de los argumentos centrales de la ponente del Proyecto de Ley 235 de 2023, es el hipotético conflicto de intereses en la construcción administrativa en el cual, se crea un

ambiente en donde las Corporaciones Autónomas Regionales son juez y parte, al tener la facultad de adquirir acciones en acueductos se crea un incentivo para que los intereses políticos se pongan por encima de los intereses generales de la población y los objetivos misionales de las instituciones.

En tal sentido, es menester precisar que el Consejo de Estado se pronunció de la siguiente manera, al resolver la demanda contra de una de nuestras asociadas (CVC):

“Las inhabilidades se predicen de las personas naturales o mejor, en este caso, de los representantes legales y miembros de los consejos y juntas directivas de las Corporaciones Autónomas Regionales y no como lo pretende demostrar el actor, respecto de personas jurídicas o de la entidad pública como tal, pues la responsabilidad de las conductas que configuran una inhabilidad se predica de la persona o del servidor público y no de la institución”.

Así pues, esto ampara lo expresado en el sentido que no existen fundamentos fácticos de hecho ni de derecho que justifiquen el argumento expuesto por la ponente del citado proyecto de ley, al señalar presuntos conflictos de interés en la participación accionaria de las Corporaciones en empresas de servicios públicos, habida cuenta que las inhabilidades e incompatibilidades se predicen de los representantes legales y de los miembros de los consejos y juntas directivas de establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado, sociedades de economía mixta en las que la Nación o sus entidades posean el 90% o más de su capital social y de las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios.<sup>3</sup>

Respecto a la función de máxima autoridad ambiental dentro de su jurisdicción, las CAR, cumplen con total observancia a la ley y sin distracción alguna sus acciones administrativas y su potestad sancionatoria por infracciones ambientales, frente a las empresas prestadoras de servicios públicos en las que tienen participación accionaria. Asimismo, les exigen a las ESP, el cumplimiento de requisitos, para la obtención de permisos, autorizaciones, licencias ambientales, concesiones para el uso y aprovechamiento de recursos naturales, de conformidad con las Leyes 99 de 1993, decreto ley 2811 de 1974, 1333 de 2009. Dichos procedimientos y trámites ambientales pueden ser verificadas documentalmente mediante la revisión de los expedientes que reposan en los archivos de las diferentes CAR.

**6. AFECTACIONES PATRIMONIALES A LAS CAR.**

Al revisar la sustentación del informe de la ponencia del proyecto de ley 235 de 2023, es claro que no se analizó la totalidad de la participación que tienen las Corporaciones en empresas de servicios públicos domiciliarios y su afectación patrimonial, por cuanto, solo se menciona en dicho documento la participación del menor porcentaje del 2.64% como se observa en la página 13 en los últimos tres párrafos.

Con respecto a este punto se aclara, que solo la participación accionaria de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca-CVC, en empresas de servicios públicos, según la

<sup>3</sup> Sentencia Radicado: 2008-00139-00 del 19 de marzo de 2014, Consejo de Estado.

Dirección Financiera de CVC, es en tres entidades que son Celsia Colombia SA ESP en la que posee un 15,91% de participación; en ACUAVALLE SA ESP, con participación del 39,23%, y en CELSIA SA con el 2,64%, **que equivalen a la suma de \$1.426 billones de pesos, representando el 36.18% del total del patrimonio de la CVC a corte de Junio 30 de 2024**, por lo tanto al llegar a aplicarse una cesión de dichas participaciones, **perdería el 36.18 de su patrimonio**, lo cual por supuesto es fatal para su sostenibilidad y cumplimiento misional y se generará un enorme detrimento patrimonial a todas las Corporaciones comprometidas.

Consecuentemente, tendría un impacto negativo muy grande en la disminución del flujo de caja del presupuesto de las Corporaciones, toda vez que con estos recursos que se perciben, cubren gastos de funcionamiento, pago de nómina de los empleados, con lo cual se ven obligadas a desfinanciar la inversión de las obras y proyectos para poder cubrir dicho valor y atender los pagos del funcionamiento de dichas Corporaciones.

**7. AFECTACIONES LABORALES, INCUMPLIMIENTO DE COMPROMISOS LABORALES Y/O SINDICALES.**

A todo lo anterior es preciso añadir la profunda preocupación que desconcierna a las personas que laboran en dichas Corporaciones, dado que la reducción de los recursos que por vía de este proyecto afectaría de manera directa a las familias que devengan su sustento de la labor que desarrollan las CAR. Asimismo, los compromisos devenidos de acuerdos sindicales.

Así entonces, resulta necesario que la honorable Comisión Quinta de la Cámara de Representantes debata sobre la pertinencia y conveniencia de prohibir la participación accionaria de las CAR en las empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, escindiendo su capacidad institucional, misional y financiera; afectando con ello la gestión integral del ambiente en los territorios de su jurisdicción.

**8. VIOLACION DE LOS PRINCIPIOS DE COORDINACIÓN Y PARTICIPACIÓN.**

En cumplimiento del numeral 5 de la ley 99 de 1993 las autoridades ambientales - CAR, deben de participar con los demás organismos y entes competentes, en los procesos de planificación y ordenamiento territorial del factor ambiental, a fin que sean tenidas en cuenta en las decisiones que se adopten; por ello, consideramos que la Comisión Quinta de la Honorable Cámara de Representantes, a la hora de debatir el proyecto de ley 235- 2023, debió establecer mecanismos directos que permitan la debida aplicación de los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad. En consecuencia, debió invitar para su socialización y concertación a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenibles - CARS, por su especialidad y experiencia en la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos en favor del ambiente y los recursos naturales renovables. Más aún cuando un proyecto de ley pretende afectar forma directa el patrimonio y consiga el ejercicio de sus funciones, competencias y facultades.

Asimismo, es pertinente aclarar que las CAR por más de 30 años han sido la médula del Sistema Nacional Ambiental - SINA, y cumplen con su papel de orientadoras en la proyección de normas, actividades, recursos, programas que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en la constitución y la Ley, y su acción administrativa y jurisdiccional regional, ha logrado descentralizar la protección ambiental, y ha garantizado que "las regiones tengan mayor injerencia sobre sus intereses ambientales, lo que asegura una mayor protección al medio ambiente, ajustado a las necesidades específicas de las poblaciones y ecosistemas, desde un ámbito más cercano al ciudadano.

En consecuencia, desde ASOCARS y las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, instamos a la Honorable Cámara de Representantes para que sobre la materia se adelante un proceso amplio de debate y construcción en el que seamos partícipes activas, teniendo en cuenta nuestra especialidad y experiencia en el sector ambiental, y por ser las encargadas por la ley para administrar, dentro del área de nuestra jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables, de conformidad con el artículo 23 y numeral 5 artículo 31 de la ley 99 de 1993. Y sobre el proyecto de ley 235 - 2023, tal como fue aprobado en primer debate por la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes por ser tan lesivo para las CAR afectadas, solicitamos respetuosamente sea archivado.

Institucionalmente,

*Yessie*  
**YESSIE GONZALEZ DUQUE**  
Director Ejecutivo

**CARTA DE COMENTARIOS SECRETARÍA DE GOBIERNO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 423 DE 2024 CÁMARA 46 DE 2023 SENADO**

*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.*



Bogotá, D.C.  
170  
Doctor:  
JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA  
Secretario General  
Cámara de Representantes  
secretaria.general@camara.gov.co  
Calle 10 No. 7- 51, Capitolio Nacional  
Bogotá, D.C.

Asunto: Observaciones de la Administración Distrital al Proyecto de Ley No. 423 de 2024 Cámara - 046 de 2023 Senado "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".

Respetado Secretario:

En atención al estudio técnico, jurídico y presupuestal realizado al Proyecto de Ley indicado en el asunto y de conformidad con lo señalado en el Capítulo III del Decreto Distrital 06 de 2009, le informo que la Secretaría Distrital de Hacienda (anexo radicado No. 20244212691162), realizó observaciones sobre dicha iniciativa para consideración de esa célula legislativa durante su trámite.

En tal sentido, de manera respetuosa se sugiere que, en el estudio y discusión del referido Proyecto de Ley, se tengan en cuenta las observaciones planteadas, no sin antes manifestar nuestra disposición y compromiso en colaborar con la actividad legislativa.

En caso de querer ampliar el concepto técnico que se remite sobre esta iniciativa legislativa, estamos dispuestos a organizar mesas de trabajo entre la Administración Distrital, los autores y ponentes de ser necesario. Así mismo, para cualquier información adicional que se requiera, se puede comunicar al correo electrónico [equipocongresodlr@gobiernobogota.gov.co](mailto:equipocongresodlr@gobiernobogota.gov.co).

Cordialmente,

*Juan Bello*  
**JUAN BELLO GONZÁLEZ**  
Director de Relaciones Políticas  
[juan.bello@gobiernobogota.gov.co](mailto:juan.bello@gobiernobogota.gov.co)

Anexo: Uno (Seis folios en formato \*.pdf)

Al contestar por favor cite estos datos:  
Radicado No. 20241700410861  
Fecha: 26-08-2024  
**\*20241700410861\***

Página 1 de 1

Datos Notificación  
Nombres/Apellidos: \_\_\_\_\_  
No Identificación: \_\_\_\_\_  
Fecha y Hora: \_\_\_\_\_  
Nota: Los datos de este apartado solo serán diligenciados por la persona quien recibe este documento al momento de la notificación.

Pública  
211000 -24/5 Tipología documental: Concepto a Proyecto de Acuerdo o de Ley

**FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE COMENTARIOS PROYECTOS DE LEY Y/O ACTO LEGISLATIVO FECHA: AGOSTO DE 2024**

SECTOR QUE CONCEPTÚA: Hacienda

NÚMERO DEL PROYECTO: 046 S - 423 C

EN CÁMARA: LEY  ACTO LEGISLATIVO  AÑO: 2024  
EN SENADO: LEY  ACTO LEGISLATIVO  AÑO: 2023

ORIGEN DEL PROYECTO: Senado  
FECHA DE RADICACIÓN: Cámara: 2024-04-17 y Senado: 2023-07-26.  
COMISIÓN: Comisión Tercera o de Hacienda y Crédito Público.

ESTADO DEL PROYECTO: Aprobado en sesión plenaria del Senado.

TÍTULO DEL PROYECTO

*"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"*

AUTOR (ES)

Honorables Senadores: Liliana Esther Bitar Castilla, Ana Carolina Espitia Jerez, Diela Liliana Solarte Benavides, Efraín José Cepeda Sarabia, José Alfredo Gnecco Zuleta, Juan Carlos Garcés Rojas, Miguel Angel Barreto Castillo, Marcos Daniel Pineda García, Karina Espinosa Oliver, Nicolás Albeiro Echeverri Alvarán, Nadya Georgette Biel Scaf, Soledad Tamayo Tamayo y Honorables Representantes: Julián Peinado Ramírez, Juliana Aray Franco, Nicolás Antonio Barguil Cubillos, Saray Elena Robayo Bechara, Fernando David Niño Mendoza, Julio Roberto Salazar Pérdomo, Ángela María Vergara González, Milene Jarava Díaz, Yenica Sugein Acosta Infante, y Modesto Enrique Aguilera Vides.

OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Crear el Fondo de Emprendimiento para la Mujer, FEM, como un instrumento de impulso al emprendimiento enfocado en el empoderamiento económico de la mujer rural y urbana, el cual se constituya en herramienta de generación de empleo, equidad y oportunidades directas desde los territorios, que aporte a la reducción y cierre de las brechas sociales y económicas que afectan a las mujeres y también les permita salir de los círculos de violencia de género e intrafamiliar que las aquejan, cortando la dependencia económica de sus agresores.

COMPETENCIA LEGAL PARA PRESENTAR LA INICIATIVA ANÁLISIS POR PARTE DEL SECTOR COORDINADOR.

Si  No

ANÁLISIS JURÍDICO

Como lo ha manifestado la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia, el principio de Estado unitario previsto en el artículo 1 de la Constitución Política, está limitado por el núcleo esencial o contenido mínimo de la autonomía de las entidades territoriales, el cual es irreductible e indisponible por el Legislador, y está constituido "por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses". (Ver Sentencia C-380 de 2019)

De este primer elemento, la Corte ha reconocido que forman parte los derechos preceptuados en el artículo 287 de la Constitución Política, como son: (i) gobernarse por autoridades propias; (ii) ejercer las competencias que les correspondan; (iii) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y; (iv) participar en las rentas nacionales, además de las atribuciones asignadas a las asambleas departamentales en su artículo 300, a los gobernadores en el artículo 305, a los concejos municipales en el artículo 313, y a los alcaldes en el artículo 315. (Ver sentencias C-284 de 1997, C-579 de 2001, C-1258 de 2001, C-937 de 2010, C-035 de 2016, entre otras)

Por lo tanto, la Corte afirma que aunque la autonomía territorial puede estar regulada en cierto margen por la ley, donde se podrán establecer las condiciones básicas de la misma, en aras de salvaguardar el interés nacional y el principio unitario, la Constitución garantiza que el núcleo esencial de la autonomía será siempre respetado, razón por la cual le corresponde al Legislador fijar los alcances de la autonomía territorial, dentro de los límites mínimos y máximos que señala la Constitución, los cuales no podrá sobrepasar. (Ver Sentencia C-535 de 1996)

En concordancia con todo lo anterior, el Constituyente del 91 previó que Bogotá Distrito Capital dispusiera de un régimen especial, para lo cual definió en el artículo 322 de la Carta Magna que "su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios", en desarrollo de lo cual el Gobierno Nacional en uso de las facultades previstas en el artículo transitorio 41 constitucional, expidió el Decreto Ley 1421 de 1993, en adelante, el Estatuto, en cuyo artículo 1 le reconoció a Bogotá la autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la Ley.

En cuanto al régimen aplicable a Bogotá Distrito Capital, el artículo 2 del Estatuto establece que estará sujeto a: (i) el régimen político, administrativo y fiscal que para él se establece expresamente la Constitución, el mismo estatuto y las leyes especiales que para su organización y funcionamiento se dicten; y (ii) en ausencia de lo anterior, se somete a las disposiciones constitucionales y legales vigentes para los municipios.

Aplicando estas premisas a la definición y asignación de funciones a la estructura administrativa del Distrito Capital, se tiene entonces que goza de un amplio margen de

autonomía, pues en su artículo 12 numeral 8 le asigna el Concejo la función de "Determinar la estructura general de la Administración Central, las funciones básicas de sus entidades y adoptar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos", facultad que a su vez es concordante con la definida en el numeral 6 del artículo 313 de la Constitución Política.

A su vez, el numeral 6 del artículo 38 del Estatuto reconoce en el Alcalde Mayor la atribución de "Distribuir los negocios según su naturaleza entre las secretarías, los departamentos administrativos y las entidades descentralizadas", prerrogativa que se articula con la prevista en el artículo 55 *idem* para la concurrencia entre el Concejo y el Alcalde en la creación de entidades distritales.

De este modo, se tiene entonces que el proyecto de ley analizado claramente vulnera el principio de autonomía territorial, en la medida que impone a todos los municipios y distritos del país la obligación de crear un Fondo de Emprendimiento para la Mujer, FEM, en un plazo máximo de seis (6) meses a partir de la expedición de la ley, lo cual atenta ostensiblemente contra la potestad que tienen las entidades territoriales para gestionar de manera autónoma sus intereses, definir la estructura administrativa y sus funciones para la satisfacción de sus necesidades.

Lo anterior con el agravante de que el proyecto de ley también obliga a las entidades territoriales a asignar al FEM en cada vigencia fiscal, el porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación que determine cada entidad territorial y/o de un monto de las asignaciones que les corresponda del Sistema General de Regalías, SGR, obligaciones que van en contravía de lo dispuesto en la normatividad aplicable al SGR, como se explicará en los siguientes acápite.

ANÁLISIS FINANCIERO

N/A.

ANÁLISIS TÉCNICO

NA

COMENTARIOS Y/O MODIFICACIONES AL ARTICULADO

El Proyecto de Ley 046 Senado - 423 Cámara, "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", en el texto aprobado en plenaria en el senado, pretende:

- i. Establecer el objeto.
- ii. Crear el Fondo de Emprendimiento para las Mujeres, FEM.
- iii. Definir el objetivo del fondo para financiar los proyectos de emprendimiento de las mujeres rurales y urbanas, bajo la modalidad de fondo de capital semilla.
- iv. Detallar los recursos de financiación.
- v. Especificar que los recursos serán otorgados como montos de capital semilla.
- vi. Indicar las beneficiarias de los recursos del fondo.
- vii. Fijar la cuantía de los aportes a las beneficiarias.

- viii. Incluir el techo del importe para la financiación de proyectos colectivos de asociaciones de mujeres.
- ix. Precisar los requisitos para acceder a los recursos del fondo.
- x. Disponer la conformación y funciones del Comité Operativo del Fondo de Emprendimiento para la Mujer (FEM).
- xi. Pormenorizar el registro de beneficiarias
- xii. Proscribir la exigencia de trámites, documentación o formación a las postulantes.
- xiii. Describir los aspectos que promueve el proyecto de Ley.
- xiv. Implementar un programa de acompañamiento para que las mujeres cumplan las condiciones mínimas para recibir el beneficio.
- xv. Aclarar que las beneficiarias recibirán capacitación y acompañamiento técnico.
- xvi. Particularizar el Enfoque Diferencial Étnico.
- xvii. Delimitar la Vigencia y derogatorias.

Analizado el texto de la propuesta, el ámbito de aplicación de esta son todos los municipios y distritos del país. A continuación, se presentan los artículos que generarían gastos para las entidades territoriales y el Distrito Capital.

**Artículo 2º. Creación del FEM.** 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. El FEM funcionará con plena obediencia al régimen normativo presupuestal y fiscal de cada entidad territorial y con arreglo a las disposiciones señaladas en la presente ley; asimismo, será administrado por el jefe de la administración o su delegado, el cual, será también el ordenador del gasto.

**Artículo 4º. Recursos del FEM.** En todo municipio o distrito, el FEM recibirá, en cada vigencia fiscal, el porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación que determine la entidad territorial correspondiente y/o de un monto de las asignaciones que les corresponda del Sistema General de Regalías, SGR, de acuerdo a los términos establecidos en la ley.

Los recursos del FEM que provengan de fuentes del presupuesto municipal o distrital o del SGR 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.

Parágrafo 1. Asimismo, el FEM podrá recibir donaciones y recursos no reembolsables de organismos de cooperación nacional e internacional, de la banca multilateral y de organismos internacionales, siempre y cuando estos se reciban y destinen incondicionalmente para el desarrollo de su objeto.

Parágrafo 2. Las entidades del orden distrital y municipal, incluirán a partir del siguiente presupuesto anual a la entrada en vigencia de la presente ley y en adelante, en cada vigencia la apropiación presupuestal suficiente denominada "Fondo de Emprendimiento de la Mujer", cuyo monto corresponderá al que sea asignado por la entidad territorial.

Artículo 10º. Corresponderá al Comité Operativo del Fondo de Emprendimiento para la Mujer (FEM) en sesión, la elección de las beneficiarias del FEM, en cualquier sector de inversión y bajo criterios técnicos y no discrecionales. La elección se realizará de manera que se garantice el acceso de todas las mujeres del municipio conforme a lo señalado en

el artículo sexto de la presente ley y, dentro de los límites de la disponibilidad presupuestal del municipio o distrito.

**Parágrafo 1º.** El Comité Operativo se conformará por un delegado de la Secretaría Municipal o Distrital de Hacienda, uno de la Secretaría de Planeación, uno de la Personería Municipal. Asimismo, una representante del Consejo Consultivo de Mujeres del Municipio o Distrito actuará como garante del cumplimiento de los requisitos técnicos y no discrecionales de elección de las beneficiarias, a falta de esta instancia de representación, ocupará su lugar la secretaria de la Mujer o la instancia que haga sus veces.

**Parágrafo 2º.** Este Comité deberá reunirse dentro de los tres (03) meses después de expedida la normatividad municipal o distrital correspondiente, conforme a lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 2, para definir su propio reglamento interno, en el que se incluya la periodicidad de sus sesiones y su funcionamiento.

**Artículo 11º. Registro.** El registro de beneficiarias, seguimiento y evaluación estrictos a las mujeres beneficiarias y sus respectivos proyectos estará a cargo de las secretarías municipales de planeación, dependencias que deberán realizar informes trimestrales del impacto generado por el FEM en cada municipio o distrito.

La información de carácter personal registrada, será objeto de tratamiento de datos conforme a las normas vigentes de habeas data y solo podrá consultarse por parte de las autoridades definidas por la presente ley.

Parágrafo. Asimismo, las secretarías municipales de planeación deberán remitir trimestralmente la información actualizada de las mujeres beneficiarias por el FEM al Departamento Nacional de Planeación, entidad que llevará el registro de las beneficiarias a nivel nacional.

Esta base de datos estará disponible para la consulta y validación previa y obligatoria por parte de las entidades territoriales, permitiendo conocer si la aspirante ha recibido previamente el aporte del FEM en municipios diferentes a aquel donde se presenta la postulación al FEM.

**Artículo 14º.** A partir de la entrada en vigencia de esta ley, cada municipio deberá definir e implementar un programa de acompañamiento por medio de guías y hojas de ruta para que las mujeres cumplan las condiciones mínimas para recibir el beneficio del FEM. Este acompañamiento corresponderá a las Secretarías Municipales de Planeación.

De igual manera, como parte de este acompañamiento, se desarrollarán programas que identifiquen, formen, capaciten e incentiven el emprendimiento social de las mujeres en el país. Se hará especial énfasis en identificar las oportunidades de inversión en materia comercial, agropecuaria, industrial, turística, cultural, de servicios, de emprendimiento sostenible, entre otras virtudes que puedan ser fortalezas características del municipio o distrito correspondiente.

**Artículo 15º.** Una vez aprobados los proyectos de emprendimiento por el FEM, las beneficiarias recibirán capacitación y acompañamiento técnico por parte de la autoridad municipal o distrital. El acompañamiento estará orientado en la consecución del punto de equilibrio del emprendimiento, su continuidad y su consolidación hacia el futuro, así como la planeación financiera, jurídica y tributaria.

*Parágrafo. Adicionalmente a las acciones previstas en el presente artículo, los municipios y distritos podrán promover acuerdos o convenios con Instituciones de Educación Superior, para la prestación de los servicios gratuitos de los consultorios empresariales y jurídicos de estas entidades en beneficio de las mujeres y sus proyectos de emprendimiento.* (Subrayado fuera de texto).

Sobre los ingresos corrientes de libre destinación, a manera de ejemplo se indica que para el Distrito en el presupuesto aprobado 2024, el 1% de estos recursos asciende a \$95.154 millones, lo cual significa un impacto fiscal para la financiación de los gastos previstos en el Plan de Desarrollo "Bogotá Camina Segura" y se configura también una mayor inflexibilidad en el presupuesto de cada vigencia, no solo en Bogotá sino en las demás entidades territoriales.

En relación con los recursos del Sistema General de Regalías, previstos en el artículo 4 de la propuesta normativa, la Ley 2056 de 2020, "Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías", dispone:

**"Artículo 27. Giro de las regalías.** Los órganos y demás entidades designadas como ejecutoras de recursos del Sistema General de Regalías deberán hacer uso del Sistema de Presupuesto y Giro de Regalías (SPGR) para realizar la gestión de ejecución de estos recursos y ordenar el pago de las obligaciones legalmente adquiridas directamente desde la cuenta única del Sistema General de Regalías a las cuentas bancarias de los destinatarios finales.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección de Crédito Público y Tesoro Nacional adelantará los giros de los recursos del Sistema General de Regalías observando los montos presupuestados, las disponibilidades de recursos en caja existentes y el cumplimiento de los requisitos de giro establecidos en la normativa vigente.

Corresponde al jefe del órgano respectivo o a su delegado del nivel directivo o al representante legal de la entidad ejecutora, ordenar el gasto sobre apropiaciones que se incorporan al presupuesto de la entidad, en el capítulo independiente de regalías, en consecuencia, serán responsables fiscal, penal y disciplinariamente por el manejo de tales apropiaciones, en los términos de las normas que regulan la materia.

**Parágrafo primero.** Cuando las entidades designadas como ejecutoras de los proyectos de inversión de los recursos provenientes de la Asignación para la Ciencia, Tecnología e Innovación sean de naturaleza jurídica privada, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación autorizará el giro de los recursos.

**Parágrafo segundo.** Las entidades ejecutoras y los beneficiarios de recursos del Sistema General de Regalías, al momento de afectar las apropiaciones en el Sistema de Presupuesto y Giros de Regalías (SPGR), deberán publicar el proceso de contratación, en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública, Secop o el que haga sus veces.

Así mismo, el Decreto Nacional 625 de 2022, "Por el cual se adiciona y modifica el Decreto 1821 de 2020, Decreto Reglamentario del Sistema General de Regalías", establece:

"(...) Artículo 20. Adiciónese el artículo 2.1.1.3.17 al Capítulo 3 del Título 1 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1821 de 2020, el cual quedará así:

**12.2. Programa 17. Formación para el trabajo y acceso a oportunidades educativas.**

teniendo en cuenta algunos criterios diferenciales para el cierre de brechas de población de difícil empleabilidad como las personas con discapacidad, personas de grupos étnicos, grupos de jóvenes y personas mayores, reconociendo las existentes brechas de género y potenciando la integración de los enfoques de derechos humanos de las mujeres, diferencial, poblacional e interseccional. Igualmente, se desarrollarán servicios de formación y modelos de aprendizaje adaptativos para la recualificación o reconversión laboral de las personas hacia los sectores más dinámicos del mercado de trabajo, así como la formación para proyectos de base tecnológica basados en nuevas tecnologías.

**12.3. Programa 18. Ciencia, Tecnología e Innovación-CTel para desarrollar nuestro potencial y promover el de nuestros vecinos regionales**

En ese sentido, el Observatorio de Mujeres y Equidad de Género (OMEG) se posicionará desde este programa como una apuesta de la ciudad para contar con una infraestructura de ciencia de datos innovadora, con capacidad para analizar información diversificada y multidisciplinar.

(...)  
Se promoverá la transferencia tecnológica para mejorar la productividad de pequeñas empresas y nuevos emprendimientos, así como la comercialización de bienes y servicios provenientes de unidades productivas, especialmente de mujeres y jóvenes, mediante el uso de nuevas tecnologías.

**12.4. Programa 19. Desarrollo empresarial, productividad y empleo.**

(...)  
Para garantizar la sostenibilidad en el tiempo de estas estrategias y la vinculación a las mismas en específico a mujeres vulnerables económicamente aportando a la superación de la brecha de oportunidades y condiciones de formación en educación y participación dentro del campo de la empleabilidad y ocupación formal, se desarrollarán programas de profesionalización dirigidos a mujeres pertenecientes a organizaciones sociales y comunitarias para el fortalecimiento de su autonomía económica, de las iniciativas colectivas y solidarias en la reducción de brechas sociales y violencia económica.

Artículo 18. Enfoques de género y de derechos de las mujeres en la gestión pública. Las Entidades distritales y las Alcaldías Locales deberán incorporar los enfoques de género y de derechos de las mujeres en la gestión pública y en todas las intervenciones con la ciudadanía, planes, programas, proyectos e instrumentos de planeación, en el marco de sus competencias. La transversalización se implementará con la asistencia técnica de la Secretaría Distrital de la Mujer, de acuerdo con lo establecido el CONPES 14 de 2020 Política Pública de Mujeres y Equidad de Género 2020-2030 (PPMYEG). La Secretaría Distrital de Planeación y la Secretaría Distrital de la Mujer establecerán las metodologías para dicha incorporación en los instrumentos de planeación

Artículo 52. Ingreso Mínimo Garantizado. Modifíquese el artículo 24 del Acuerdo 761 de 2020, el cual quedará así:

"Artículo 24: Ingreso Mínimo Garantizado. La Estrategia de Ingreso Mínimo Garantizado de Bogotá es un esquema que relaciona los beneficios o subsidios con las cargas o contribuciones distritales vigentes, que buscará garantizar, progresivamente, un ingreso mínimo a los hogares en condición de pobreza y/o vulnerabilidad residentes en Bogotá D.C., con el fin de reducir los índices de pobreza monetaria, y de feminización de la pobreza. Serán objeto de subsidios, en la estrategia de Ingreso Mínimo Garantizado, los

**"Artículo 2.1.1.3.17. Destinatario final.** El destinatario final al que se refiere el artículo 27 de la Ley 2056 de 2020, corresponde a la persona natural o jurídica que sea contratada por los órganos y demás entidades designadas como ejecutoras de recursos del Sistema General de Regalías, encargada de suministrar los bienes y/o servicios con el fin de desarrollar las actividades del proyecto de inversión financiado con recursos del Sistema General de Regalías, conforme el acto administrativo que decreta el gasto o el que haga sus veces.

En todo caso, el destinatario final en el Sistema de Presupuesto y Giro de Regalías deberá corresponder al tercero beneficiario del compromiso presupuestal del gasto.

(...)

**Parágrafo 2.** Cuando la entidad ejecutora cuente con la capacidad técnica, legal, administrativa y financiera de producir o proveer directamente bienes o servicios contemplados dentro de las actividades del proyecto de inversión financiado con recursos del Sistema General de Regalías, podrá concurrir como ejecutor, prestador del bien y servicio y por tanto, como destinatario final, en los términos establecidos en el artículo 21.1.3.18 del presente Decreto.

**Parágrafo 3.** Cuando se requiera dar aplicación al artículo 91 de la Ley 1474 de 2011 o la norma que lo modifique, adicione o sustituya, la entidad designada como ejecutora solo podrá ejecutar el proyecto de inversión a través de un negocio fiduciario. La entidad designada como ejecutora incorporará los recursos asignados del Sistema General de Regalías en un capítulo presupuestal independiente. Para efectos del presente parágrafo, el destinatario final corresponderá al negocio fiduciario.

**Parágrafo 4.** El destinatario final no podrá corresponder a órganos del Sistema General de Regalías, entidades del orden nacional del nivel central, entidades territoriales u otras entidades que no tengan dentro de su misionalidad producir o proveer directamente bienes o servicios que se hayan contemplado dentro de las actividades del proyecto de inversión".

Por lo anterior, de acuerdo, con la normatividad aplicable al Sistema General de Regalías, no podrían destinarse recursos de este sistema al Fondo de Emprendimiento para la Mujer (FEM).

Adicionalmente, con respecto a la financiación de la propuesta solo se hace referencia a los recursos del fondo, sin contemplar los gastos recurrentes que se generan para el funcionamiento del Comité Operativo del Fondo de Emprendimiento para la Mujer (FEM), el registro de beneficiarias, seguimiento y evaluación, los informes trimestrales del impacto, implementación de los programas de acompañamiento y capacitación en la consecución del punto de equilibrio del emprendimiento, su continuidad y consolidación hacia el futuro, así como la planeación financiera, jurídica y tributaria.

Es pertinente, mencionar que en el Acuerdo 927 de 2024, "Por Medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas del Distrito Capital 2024-2027 "Bogotá Camina Segura", se incluyen inversiones en beneficio de las mujeres, que consideran algunos de los aspectos previstos en el proyecto de Ley, así:

"(...) Artículo 12. Programas del objetivo estratégico "Bogotá confía en su potencial". Adóptense los siguientes programas del objetivo "Bogotá confía en su potencial".

hogares pobres o vulnerables según los criterios de focalización que se definen en la reglamentación de la estrategia. La estrategia de Ingreso Mínimo Garantizado podrá funcionar mediante transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas, bonos alimentarios por bienes y servicios, (los cuales tendrían mayor efectividad en el aporte alimentario y nutricional de los beneficiarios), ayudas humanitarias o en especie, descuentos tarifarios en educación, transporte y habitabilidad, y aquellos programas que fomenten la inclusión social o productiva de los hogares en condición de pobreza y/o vulnerabilidad de la ciudad, de acuerdo con el marco establecido en la Política Pública Distrital para la Superación de la Pobreza o el documento que haga sus veces. Para tal efecto, la Secretaría Distrital de Integración Social podrá hacer uso de los canales para la entrega de los beneficios a la población objeto de la Estrategia de IMG orientados a la superación de la pobreza, que garanticen criterios de equidad, eficiencia y efectividad. (...).

Artículo 245. Fortalecimiento del Sistema de Información Misional - SIMISIONAL 2.0. La Administración Distrital en cabeza de la Secretaría Distrital de la Mujer realizará el fortalecimiento y seguimiento al SIMISIONAL 2.0, donde se incluyen todas las atenciones que reciben las mujeres del distrito en los servicios de la Secretaría Distrital de la Mujer:  
245.1. Casa de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres.  
245.2. Casa de Todas  
245.3. Casas Refugio.  
245.4. Línea púrpura. (...)"

**IMPACTO FISCAL**

Una vez revisado el proyecto de Ley, en el informe de ponencia para primer debate se expone:

"Ahora bien, la forma de financiar se presenta teniendo en cuenta las actuales disposiciones legales en materia de ingresos corrientes de libre destinación para la respectiva categorización de Municipios en el país, que dan cuenta, con el actual salario mínimo vigente, de los rangos que a continuación se presentan para las distintas categorías:

CATEGORÍA	ICLD	%
ESPECIAL	> \$400.000.000.000	> \$4.000.000.000
PRIMERA	> \$100.000.000.000 < \$400.000.000.000	> \$1.000.000.000 < \$4.000.000.000
SEGUNDA	> \$50.000.000.000 < \$100.000.000.000	> \$500.000.000 < \$1.000.000.000
TERCERA	> \$30.000.000.000 < \$50.000.000.000	> \$300.000.000 < \$500.000.000
CUARTA	> \$25.000.000.000 < \$30.000.000.000	> \$250.000.000 < \$300.000.000
QUINTA	> \$15.000.000.000 < \$25.000.000.000	> \$150.000.000 < \$250.000.000

Como se puede apreciar, los rangos propuestos en la presente iniciativa no resultan altos con respecto a los ingresos propios de los municipios, desde un valor cercano a los \$150.000.000 para sexta categoría hasta un monto aproximado de \$4.000.000.000 en el caso de categoría especial. De hecho, el propósito de la Ley 617 de 2000 y demás normas que la han modificado, ha sido poder destinar mayores recursos a inversión y frente a los valores de ingresos corrientes de libre destinación presentados, la destinación por categoría al FEM no es muy significativa frente al impacto que se generaría en la financiación de los proyectos de inversión que presenten las beneficiarias.



Dependiendo de la situación fiscal y financiera de cada Municipio, esta iniciativa prevé que, en caso de no contar con los suficientes ingresos corrientes de libre destinación, los Municipios puedan destinar recursos de las asignaciones que les correspondan del Sistema General de Regalías - SGR, o de una parte del 5% de mayor recaudo de regalías para emprendimiento femenino tal como lo prevé la ley 2056 de 2020 en sus artículos 22 y 24.

El proyecto de Ley cumple con lo dispuesto en la Sentencia C-075/22, en la cual se especificó: "la responsabilidad a cargo del Legislador "no exige un análisis detallado o exhaustivo del costo fiscal y de las fuentes de financiamiento, aunque sí demanda una mínima consideración al respecto, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar los efectos fiscales". La verificación sobre la mínima consideración supone constatar que en el proceso de deliberación los legisladores hayan contado con "información suficiente sobre el impacto, así como una valoración y análisis específico por parte de los órganos responsables de su aprobación". Sin embargo, el análisis fiscal se centra en los ingresos corrientes del libre destinación, sin cuantificar los demás gastos que ordena la Ley con cargo a los presupuestos de las entidades territoriales, es decir asignando competencias sin recursos para su financiación.

**GENERA GASTOS ADICIONALES?**

Si  No

VALORACIÓN DEL GASTO. En caso de ser afirmativa la respuesta de generación de gastos, se deberá indicar ese gasto adicional a que corresponde, de acuerdo con el artículo 25 del Decreto Distrital 714 de 1996.

El gasto adicional corresponde a lo previsto en los artículos 2, 4, 10, 11, 14 y 15.

Pueden ser atendidas por el Presupuesto del Sector.

Si  No

**IMPACTO DEL PROYECTO (Señalar con X la opción adecuada)**


Apoya la iniciativa legislativa:

NO:

SI:

TOTAL:  PARCIAL:

Cordialmente,

Ana Maria Cadena  Firmado digitalmente  
Ruiz - 52698252 por Ana Maria Cadena  
Ruiz - 52698252

Ana María Cadena Ruiz  
Secretaria Distrital de Hacienda  
Despacho del secretario distrital de Hacienda

**CARTA DE COMENTARIOS ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE CIUDADES CAPITALES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 447 DE 2024 CÁMARA**

*por medio de la cual se dictan disposiciones para el suministro, intercambio y aprovechamiento de la Infraestructura de Datos del Estado colombiano (IDEC) y la interoperabilidad de los sistemas de información de las entidades públicas y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá D.C., 26 de julio de 2024

Doctor  
**JAIME LACOUTURE**  
Secretario General Cámara de Representantes

Doctora  
**INGRID SOGAMOSO**  
Representante a la cámara por Boyacá  
Coordinadora Ponente Proyecto de Ley

**Asunto:** Comentarios al Proyecto de Ley 447 de 2024 "por medio de la cual se dictan disposiciones para el suministro, intercambio y aprovechamiento de la Infraestructura de Datos del Estado colombiano (IDEC) y la interoperabilidad de los sistemas de información de las entidades públicas y se dictan otras disposiciones"

Respetado Doctores,

De manera atenta, la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales -ASOCAPITALES- se permite formular algunos comentarios sobre el articulado del Proyecto de Ley 447 de 2024 "por medio de la cual se dictan disposiciones para el suministro, intercambio y aprovechamiento de la Infraestructura de Datos del Estado colombiano (IDEC) y la interoperabilidad de los sistemas de información de las entidades públicas y se dictan otras disposiciones". Este proyecto de Ley tiene como objeto establecer lineamientos para el manejo y uso de la Infraestructura de Datos del Estado colombiano (IDEC), promoviendo el suministro, intercambio y aprovechamiento eficiente de los datos entre las entidades públicas.

Desde ASOCAPITALES resaltamos el esfuerzo del Congreso de la República por promover la modernización y la eficiencia en la gestión de datos y promover políticas que consoliden el ecosistema digital del país a través del presente proyecto de ley. Sin embargo, consideramos pertinente que se tengan en cuenta las consideraciones que se expondrán a continuación.

**1. Sobre el ámbito de aplicación del proyecto de Ley**

En primer lugar, sugerimos respetuosamente modificar el artículo 2 del proyecto de ley que establece que "La presente Ley será aplicable a las entidades que conforman la administración pública en los términos del artículo 39 de la Ley 489 de 1998 y los particulares que cumplen funciones administrativas, públicas o que administren recursos del Estado." (Negrilla fuera de texto)

Al respecto, las entidades que conforman la administración pública en los términos del artículo 39 de la Ley 489 de 1998 son: "los organismos que conforman la Rama Ejecutiva del Poder Público y por todos los demás organismos y entidades de naturaleza pública que de manera permanente tienen a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios públicos del Estado colombiano. (...) Las gobernaciones, las alcaldías, las secretarías de despacho y los departamentos administrativos son los organismos principales de la Administración en el correspondiente nivel territorial." (Negrilla fuera de texto).

En ese sentido, las entidades territoriales hacen parte del ámbito de aplicación del proyecto de Ley. Sobre el particular, solicitamos respetuosamente que se excluya del ámbito de aplicación a las entidades territoriales de tal manera que luego se pueda hacer una reglamentación precisa para estas, cuya elaboración cuente con la participación de las mismas y de los gremios que las representan.

Por tal razón, sugerimos excluir del ámbito de aplicación a las entidades territoriales y añadir un párrafo al artículo 2 del proyecto de Ley que indique que, posteriormente, se reglamentará para las entidades territoriales los lineamientos relacionados con el suministro, intercambio y aprovechamiento de la Infraestructura de Datos del Estado colombiano (IDEC) y la interoperabilidad de los sistemas de información.

**2. Sobre el impacto fiscal del proyecto de Ley**

Ahora bien, en caso de que se mantenga dentro del ámbito de aplicación a las Entidades Territoriales, sugerimos revisar el impacto fiscal del articulado del proyecto de Ley, ya que en él se les estaría imponiendo a las entidades territoriales nuevas obligaciones "de hacer" que requieren recursos. Frente a esto, debemos destacar que, de acuerdo con el artículo 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003, los proyectos de ley que ordenen gasto deben incluir en la exposición de motivos y en todas las ponencias los costos fiscales de la iniciativa, la fuente de financiación adicional y un concepto del Ministerio de Hacienda sobre la consistencia de estos requisitos.

**3. Sobre el uso de siglas en el proyecto de Ley**

El artículo 9 del proyecto de ley objeto de estudio establece lo siguiente:

*"Artículo 9. Seguridad y privacidad de la infraestructura de datos. El suministro intercambio y aprovechamiento de la infraestructura de datos del Estado y la interoperabilidad de los sistemas de información deberá garantizar la seguridad digital, la ciberseguridad y privacidad de la información y el cumplimiento a las normas de protección de datos personales. Para ello, los sujetos obligados contarán con una estrategia de seguridad digital que, entre otros, incorpore la gestión de riesgos de seguridad digital que, entre otros, incorpore la gestión de riesgos de seguridad y privacidad de los datos desde la creación de ellos hasta la disposición final de los mismos, la identificación e implantación de controles de seguridad, la gestión de vulnerabilidades y la gestión de los incidentes. De igual manera se deberán integrar, entre otros, los marcos éticos de los datos que generen las instancias de gobernanza de la IDEC y el sistema estadístico nacional (SEN)" (Negrilla fuera de texto)*

Este artículo, como otros dentro del proyecto de Ley, hacen uso constante de siglas sin señalar su significado. Por tal razón, sugerimos que siempre que se usen siglas se indique su significado.

Para este artículo en particular sugerimos describir qué significa IDEC con el fin de garantizar una fácil lectura y entendimiento por parte del lector.

**4. Sobre la definición y funciones del comité nacional de datos**

El artículo 12 del proyecto de ley menciona que el comité nacional de datos será el encargado de definir el programa de datos básico; sin embargo, omite una descripción detallada de la estructura, funciones y composición de dicho comité. Para garantizar la claridad y técnica normativa, sería prudente incluir un artículo adicional que defina explícitamente al comité nacional de datos. Este debería especificar su rol como entidad coordinadora, detallar quiénes conforman el comité y sus respectivas funciones, asegurando así una base sólida para la toma de decisiones y la implementación del programa de datos.

De lo contrario, no quedaría claro, si la estructura, composición y funciones son las mismas establecidas en el Decreto 1075 de 2018; y aún si fueran las mismas, esta podría ser la

oportunidad para consolidar en un solo instrumento normativo y con fuerza de ley todas las disposiciones relacionadas con el comité.

Así mismo, en relación con las funciones del comité, el proyecto de Ley establece en varios artículos y de manera separada funciones específicas. Para un mejor entendimiento, sugerimos que en un solo artículo se condensen todas las funciones.

Finalmente, este artículo 12 indica que el comité nacional de datos trabajará en articulación con las entidades de los distintos sectores administrativos, sin embargo, no aborda la naturaleza de esta articulación. Es esencial que se especifique qué tipo de articulación se espera entre estas entidades y el comité, así como las obligaciones que recaerán sobre ellas. Esto incluiría la definición de los mecanismos de coordinación, los procesos de toma de decisiones y las responsabilidades compartidas, lo cual es fundamental para la operatividad y sostenibilidad del programa de datos básicos. Por lo tanto, se recomienda la inclusión de disposiciones que aclaren estos aspectos para facilitar una implementación efectiva y una gestión coherente del programa.

**5. Sobre la conformación del comité nacional de datos**

Con relación a la conformación del comité, sugerimos incluir como miembro del comité nacional de datos a un representante de las ciudades capitales, designado por Asocapitales.

Así mismo, sugerimos modificar el párrafo 2 del artículo 18 del proyecto según el cual, la Agencia Nacional Digital (AND) ejercerá la secretaría técnica del comité. Sobre el particular, desde Asocapitales consideramos que el hecho de que la secretaría técnica del comité la ejerza la AND, entidad que no es miembro del comité, plantea una situación atípica. Dado que la AND no forma parte de este comité, es esencial que se proporcione una justificación clara y transparente para esta decisión. La transparencia en la asignación de roles es fundamental para mantener la confianza en los procesos de gobernanza de datos y asegurar que la gestión de los mismos se alinee con los intereses nacionales.

Además, es importante considerar que la administración de datos maestros y de referencia es un componente crítico en la infraestructura de datos de un país. Por lo tanto, delegar esta responsabilidad a una entidad externa al comité, podría requerir una revisión de los protocolos y procedimientos para garantizar que la AND esté equipada adecuadamente para asumir tal rol. Sería recomendable que se establezcan mecanismos de supervisión y rendición de cuentas para esta entidad, asegurando así que su trabajo esté alineado con las directrices y objetivos del comité nacional de datos.

Adicionalmente, en relación con la conformación del comité nacional de datos, es importante resaltar el párrafo 1 del artículo 18 del proyecto de Ley, según el cual **"Los miembros del comité nacional de datos, a su vez, elegirán un periodo fijo de cuatro (4) años a tres personas que desempeñan la función asignada y con experiencia demostrada, profesional o académica en el sector de datos y tecnología que en ningún caso podrá ser inferior a cinco (5) años"**.

En el artículo no se especifica si estas personas asignadas recibirán una remuneración por sus servicios, lo cual plantea interrogantes sobre la naturaleza de su compensación. ¿Se les pagará un salario, se les otorgarán honorarios, o se espera que contribuyan de manera voluntaria? Esta ambigüedad podría afectar la disposición de los candidatos calificados para aceptar el rol. Por lo tanto, sería prudente que los redactores del artículo coordinen con el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) para aclarar estos aspectos y asegurar que la estructura de compensación sea justa y atractiva para atraer a los mejores talentos en el campo.

Además, el término 'fijo' en relación con el periodo de servicio sugiere que no hay flexibilidad en la duración del mandato, lo que podría tener implicaciones legales y operativas. Por ejemplo, ¿qué procedimientos se seguirían si un miembro necesita ser reemplazado antes de completar los cuatro años? La rigidez del término podría limitar la capacidad del comité para adaptarse a cambios imprevistos o emergencias. Por lo tanto, es recomendable considerar la inclusión de disposiciones que permitan cierta flexibilidad en el mandato, siempre en coordinación con el DAFP para garantizar el cumplimiento de las normativas y políticas aplicables.

**6. Sobre la naturaleza del comité nacional de datos**

Ahora bien, es importante resaltar que a lo largo del articulado del proyecto de ley se asignan funciones de "hacer" al comité nacional de datos, tales como funciones de administración y ejecución. Por ejemplo, el artículo 20 del proyecto de ley establece lo siguiente:

*"Artículo 20. Plataforma para la gestión de datos básicos del país. El Comité nacional de datos como administrador del gestor de datos básicos del país, desarrollará, gestionará, administrará, y mantendrá actualizado el gestor de datos básicos."* (Negrilla fuera de texto).

Este artículo señala una lista de funciones que desempeñará el comité nacional de datos, sin embargo, para que este pueda cumplir con su rol de manera efectiva, es esencial que se le otorgue una estructura administrativa adecuada. Esto implica que, aunque el comité no posea personería jurídica, debe contar con un presupuesto claramente asignado dentro de la normativa. Dicho presupuesto garantizará que el comité tenga los recursos necesarios para

desarrollar, gestionar, administrar y mantener actualizado el gestor de datos básicos, asegurando así la integridad y la disponibilidad de la información que es vital para el funcionamiento y el desarrollo del país.

**7. Sobre el ámbito de aplicación del catálogo de datos maestros**

A pesar de que el artículo 2 del proyecto de Ley establece que el articulado aplica a las entidades territoriales y de que, según el artículo 14 del proyecto, las entidades obligadas a las disposiciones del proyecto deberán informar al administrador del gestor de datos básicos si las fuentes de información que serán objeto de interoperabilidad desde sus plataformas o servicios están amparadas por reserva legal o normatividad especial que regule su tratamiento y fusión; de la lectura del artículo 13 del mismo proyecto que habla sobre la elaboración del catálogo de datos maestros no se incluye a las entidades territoriales como responsables de este catálogo, generando una contradicción entre los artículos señalados.

Por tal razón, sugerimos precisar si las entidades territoriales están o no obligadas a participar en la elaboración del catálogo de datos maestros. No obstante, acá es importante mencionar que este es un reto en las ciudades capitales, de acuerdo a información extraída de los formularios únicos de reporte de avances a la gestión (FURAG) 2022 del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) varias presentan oportunidades en la gestión de sus datos, de 33 ciudades asociadas, 13 ciudades capitales pertenecientes a la asociación reportaron no implementar un modelo de gobierno de datos, 9 ciudades capitales cuentan con un inventario y diccionario de datos y 6 ciudades capitales ni siquiera han implementado o evaluado sus capacidades en lineamientos en materia de datos y de algunas no hay información disponible. Ello significa que el nivel de capacidades aun es bajo y requeriría mayores esfuerzos y apoyo para lograr la consecución de este objetivo.

**8. Sobre la comercialización de datos**

El Párrafo 3 del Artículo 19 establece que la información generada, producida, almacenada, enviada o compartida no podrá ser objeto de comercialización ni de explotación económica, salvo que se trate de información pública según la ley 1712 de 2014. Sobre el particular, consideramos que no debería prohibirse la comercialización en un amplio sentido y deberá ser analizada a que hace referencia la prohibición.

En el ámbito territorial existen figuras y empresas como AGATA en Bogotá D.C. que tienen en su objeto comercializar los servicios de analítica y que tienen a su cargo la integración,

articulación, centralización del almacenamiento de datos y analítica de estos entre los sectores de la administración distrital, las empresas privadas y la ciudadanía. (Decreto Distrital 272 de 2020). Por ejemplo, una entidad territorial podría anonimizar datos de usuarios para analizar tendencias de mercado y comercializar estos análisis a otras entidades sin comprometer la privacidad de los individuos. Este enfoque permite aprovechar el valor de los datos mientras se cumplen las normativas de protección de datos.

**9. Sobre la designación de responsable de datos y actividades**

El artículo 24 del proyecto de ley establece lo siguiente:

*“Artículo 24. Designación de responsable de datos y actividades. Cada sujeto obligado a la presente ley, dentro de los dos (2) meses siguientes a su expedición, designará un funcionario que cumpla con el rol de administrador de datos. El administrador de datos debe ser empleado público, pertenecer al nivel directivo y será responsable de la realización de las actividades derivadas del cumplimiento de la presente ley.”*  
(Negrilla fuera de texto)

Como se puede observar, el artículo ordena a cada sujeto obligado a designar a un empleado público del nivel directivo el rol de administrador de datos. Desde Asocapitales consideramos que esto puede representar un problema para los municipios de categorías 4, 5 y 6 que no cuentan con muchos empleados de niveles directivos, lo que dificulta el cumplimiento de esta disposición. Por lo anterior se recomienda que se elimine el calificativo de “nivel directivo”.

**10. Sobre el periodo para la elaboración del plan de apertura**

El artículo 26 establece la obligación de generar un informe anual el cual, deberá ser presentado a más tardar el 31 de marzo de cada año:

*“Artículo 26. Plan de apertura y publicación del plan de datos abiertos. los sujetos obligados a la presente ley elaborarán un plan de apertura y calidad de datos abiertos.*

*A más tardar el 31 de marzo de cada anualidad deberán publicar en su sede electrónica en la sección de transparencia, el plan de apertura y calidad de datos abiertos de acuerdo con lo establecido por el ministerio de tecnologías de la información y las comunicaciones en la guía nacional de datos abiertos y la guía de calidad e interoperabilidad de datos abiertos, que hagas tus veces.”*  
(Negrilla fuera de texto)

En los periodos de cambio de gobierno, surge la duda sobre si se mantiene la obligación de publicar el plan de apertura y calidad de datos abiertos dentro de los tres meses. En la práctica, durante los primeros seis meses de un nuevo gobierno, aún no se cuenta con un plan de desarrollo definido, lo que dificulta la elaboración de un plan de apertura y calidad de datos abiertos. Por lo tanto, sería más práctico y realista que esta obligación se cumpla cada año, dentro de los primeros seis meses, permitiendo así que el plan de apertura y calidad de datos corresponda con las metas y objetivos del nuevo plan de desarrollo.

**11. Sobre los planes de capacitación**

El artículo 30 establece que las entidades territoriales están obligadas a brindar capacitaciones sobre la cultura de datos al menos una vez al año. Sin embargo, es importante destacar que la ley no contempla los recursos necesarios para llevar a cabo estas capacitaciones, como ya se ha manifestado anteriormente. Por lo tanto, se recomienda que se señale la fuente de financiación que podrán realizar las entidades territoriales para implementar sus planes de capacitación; o que estas capacitaciones sean proporcionadas directamente por el ministerio correspondiente.

**12. Sugerencia de nuevo artículo: Acompañamiento a entidades territoriales**

Para finalizar, sugerimos de manera respetuosa considerar la redacción de un nuevo artículo que establezca claramente las funciones y obligaciones del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) en el acompañamiento a los entes territoriales durante el proceso de transformación digital de sus datos. Este acompañamiento es fundamental para garantizar una transición eficiente y segura hacia la digitalización, permitiendo así una mejor gestión y aprovechamiento de la información para el beneficio público.

Además, es crucial que se contemple una asignación de recursos adecuada que respalde estas actividades. La inversión en recursos no solo facilitará el proceso, sino que también asegurará que los entes territoriales cuenten con las herramientas y el conocimiento necesarios para implementar prácticas de manejo de datos que estén a la vanguardia de la tecnología actual. Esta medida es esencial para fomentar una cultura de innovación y mejora continua en la gestión de datos del sector público.

Una vez señalado lo anterior, manifestamos que para ASOCAPITALES es de suma importancia participar en los debates de Proyectos de ley que involucren los intereses de nuestros

asociados. Por tal razón, agradecemos la oportunidad de permitirnos compartir con ustedes nuestras apreciaciones sobre este importante Proyecto de ley. Estaremos atentos a cualquier inquietud adicional que surja de este proceso.

Con sentimientos de consideración y aprecio

  
**LUZ MARÍA ZAPATA ZAPATA**  
Directora Ejecutiva

Asociación Colombiana de Ciudades Capitales- ASOCAPITALES

**CONTENIDO**

Gaceta número 1217 - Jueves, 29 de agosto de 2024

CÁMARA DE REPRESENTANTES

CARTAS DE COMENTARIOS

Págs.

Carta de comentarios Federación Nacional de Comerciantes Empresarios a la ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley número 192 de 2023 Cámara y proyecto de Ley número 267 de 2023 Cámara, reforma laboral. .... 1

Carta de comentarios Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de desarrollo sostenible del Proyecto de Ley número 235 de 2023 Cámara, por medio del cual se prohíbe la participación accionaria de las corporaciones autónomas regionales (CAR) en las empresas de servicios públicos domiciliarios, y se dictan otras disposiciones. .... 4

Carta de comentarios Secretaría de Gobierno al Proyecto de Ley número 423 de 2024 Cámara – 46 de 2023 Senado, 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..... 6

Carta de comentarios Asociación Colombiana de Ciudades Capitales al Proyecto de Ley número 447 de 2024 Cámara, por medio de la cual se dictan disposiciones para el suministro, intercambio y aprovechamiento de la infraestructura de datos del estado colombiano (IDEC) y la interoperabilidad de los sistemas de información de las entidades públicas y se dictan otras disposiciones. .... 9