



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° 2205

Bogotá, D. C., martes, 10 de diciembre de 2024

EDICIÓN DE 23 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 244 DE 2024 SENADO

por medio de la cual se crea la política pública de Estado de "Familias Guardabosques" y se establece el marco normativo para su implementación en todo el territorio nacional.

Bogotá D.C., Noviembre de 2024

Honorable Senador

MARCOS DANIEL PINEDA GARCÍA

Presidente Comisión V Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

Ref.: Ponencia para Primer Debate al PL 244 de 2024 Senado

En cumplimiento del encargo asignado por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República, comedidamente y conforme con lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992, me permito rendir **Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley No. 244 de 2024 Senado** "Por medio de la cual se crea la política pública de Estado de "Familias Guardabosques" y se establece el marco normativo para su implementación en todo el territorio nacional".

Cordialmente,

ANDRÉS FELIPE GUERRA HOYOS

Senador de la República

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 244 DE 2024 SENADO

"Por medio de la cual se crea la política pública de Estado de "Familias Guardabosques" y se establece el marco normativo para su implementación en todo el territorio nacional".

Honorable Senadores,

Cumpliendo el honroso encargo que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la H. Senado de la República, y en atención a lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir ponencia para primer debate al **Proyecto de Ley No. 244 DE 2024 SENADO "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA LA POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO DE "FAMILIAS GUARDABOSQUES" Y SE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO PARA SU IMPLEMENTACIÓN EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL**", en los siguientes términos:

1. Trámite Legislativo:

Esta iniciativa legislativa fue radicada en la Secretaría General del Senado el 18 de septiembre de 2024 y publicada en la Gaceta del Congreso No. 1561 de 2024, con autoría de los H.S **Enrique Cabrales Baquero, Honorio Henríquez Pinedo, María Fernanda Cabal Molina.**

Fui notificado de la designación como ponente para primer debate el día 1 de octubre de 2024.

Por consiguiente, se procede a rendir ponencia para primer debate, dentro de los términos legalmente otorgados.

2. Objeto de la Iniciativa:

Las familias campesinas y en general, las comunidades rurales que habitan los territorios de lo que se conoce con el denominativo "la Colombia Profunda", han sido colectivamente históricamente marginadas por la sociedad y el aparato institucional del Estado, por lo que han encontrado en los cultivos ilícitos de plantas como la coca y la amapola, una fuente de ingresos económicos ante la falta de oportunidades laborales o de apoyos que permitan desarrollar emprendimientos a partir de la explotación del recurso más importante para ellas, como lo es la tierra.

Se busca entonces, reconocer y atender las necesidades de estas comunidades, brindando alternativas de subsistencia económica sostenibles que les permitan mejorar su calidad de vida, las distancien de las economías ilícitas y colaboren junto con las instituciones del Estado en la afrenta a la problemática del

<p>narcotráfico desde un enfoque originario, esto es, a partir de la sustitución de los cultivos ilícitos de coca, amapola y derivados.</p> <p>La intensificación del conflicto armado en Colombia generado por los grupos armados al margen de la ley durante muchos años estuvo ligada al incremento de los cultivos ilícitos y las actividades del narcotráfico. En efecto, el negocio del narcotráfico se convirtió en una de las principales fuentes de financiación de estas organizaciones, lo que les permitió acumular un poder económico semejante, que les garantizó el financiamiento necesario para sostener con el Estado, la guerra que ha subsumido a Colombia en poco más de medio siglo de violencia.</p> <p>En este sentido, la necesidad de generar recursos que ofrecieran continuidad a las hostilidades por parte de los grupos armados al margen de la ley, impulsó a éstos a encontrar negocios que tuvieran una alta rentabilidad y de los cuales, desde la ilegalidad, pudieran participar. Por ello, sin ser una revelación, encontraron en el narcotráfico, la actividad económica idónea para el cumplimiento de sus fines criminales.</p> <p>Así las cosas, la producción en masa de cocaína, otras similares y derivadas y consecuente finalidad de exportarlas a todo el mundo, forzó a que estos grupos terroristas asentaran en los territorios más azotados por la guerra, territorios que han sido los mismos que el aparato estatal ha mantenido en el olvido, o por lo menos, en los que poca presencia ha tenido.</p> <p>En este orden de ideas, estos grupos se apropiaron ilegalmente de vastas extensiones de tierra fértil, ocuparon terrenos que no le pertenecían a costa de los campesinos, indígenas y demás comunidades que habitan la ruralidad del país, forzando a estas a desplazarse y abandonar sus tierras, so pretexto de la causa que estos grupos criminales enarbolan y en perjuicio de los intereses, vida e integridad de estas familias. De igual manera, a aquellas colectividades que no expulsaron forzosamente de sus viviendas y de sus parcelas, las obligaron a cultivar en estas, plantas de coca, amapola y derivados, con el fin de construir una cadena de producción y controlarla para así, consolidar el producto final (cocaína) para ser llevado a varios lugares del mundo.</p> <p>Esta situación llevó a una problemática fundamental en la visión macro del problema del narcotráfico en Colombia, esto es, el cultivo ilícito. Entonces, para el final de la década de 1990, en Colombia se consolidaron amplias extensiones de tierra fértil como lugares de una masiva agricultura ilícita en beneficio del narcotráfico, subsumiendo a la población civil de los territorios afectados, en violencia, muerte y desplazamiento forzado, altos costos sociales, económicos y ambientales.</p> <p>Sobre el costo ambiental, es pertinente mencionar que el crecimiento de los cultivos ilícitos se hizo a expensas de la destrucción de millones de hectáreas de bosque que afectaron los principales ecosistemas naturales en la selva amazónica y el bosque andino. Igualmente, las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y de los Resguardos Indígenas se vieron sometidos a la presión del conflicto armado y los cultivos ilícitos.</p>	<p>Los cultivos ilícitos también han traído un costo social traducido en la descomposición del tejido social, la desarticulación familiar y de las relaciones de confianza necesarias para la generación de capital social, ha fomentado el conflicto por la tenencia de la tierra, el incremento de actividades delictivas y la violencia generalizada, derivada de la incertidumbre que predomina entre sus comunidades, que resulta del constante hostigamiento de estos grupos y de la débil presencia de las instituciones del Estado.</p> <p>Esta situación representa un riesgo que en ocasiones genera el incumplimiento de los compromisos adquiridos con el Estado por parte de los beneficiarios de programas de desarrollo alternativo. De igual forma, en las zonas afectadas por los cultivos ilícitos se evidencia una débil estructura organizacional, así como una precaria capacidad de las organizaciones existentes de articularse con las instituciones locales, regionales, nacionales e internacionales.</p> <p>En respuesta a esta problemática, el gobierno de Andrés Pastrana Arango puso en marcha, desde el año 1999, la Estrategia de Cooperación Bilateral, conocida como Plan Colombia –PC-, con el apoyo del gobierno de Estados Unidos, con el propósito de erradicar los cultivos ilícitos, combatir integralmente el narcotráfico y, por ende, desarticular las fuentes de financiación ilegales de los grupos armados al margen de la ley, que dieron lugar al desplazamiento forzado y al predominio territorial de estas actividades ilícitas.</p> <p>En este sentido, durante el gobierno del ex presidente Álvaro Uribe Vélez, como parte integral de la política de Defensa y Seguridad Democrática, se incluyó la estrategia de consolidación de las acciones de erradicación de los cultivos ilícitos y de combate al narcotráfico y dentro de ésta, acciones que se fortalecieron mediante la implementación, ampliación y fortalecimiento del programa “Familias Guardabosques (PFGB) y Desarrollo Alternativo”, programa que ofreció una alternativa económica lícita a los pequeños cultivadores campesinos y comunidades locales.</p> <p>Esta iniciativa fue implementada desde el año 2003 e involucró a comunidades campesinas, indígenas y afro descendientes localizadas en ecosistemas ambientalmente estratégicos, incluyendo zonas amortiguadoras, con el objeto de revertir los impactos negativos de los cultivos ilícitos. Mediante estas políticas de desarrollo alternativo, se revirtieron las prácticas productivas ilícitas e insostenibles ambientalmente y se propició el establecimiento de una base social, económica y cultural lícita y sostenible a largo plazo a través del fomento productivo, la gestión ambiental, el mejoramiento de la presencia y la articulación institucional en las zonas de intervención. Este programa contó con el apoyo y seguimiento permanente de la ONU, la cual destacó su importancia y utilidad en el marco de la lucha mundial contra el narcotráfico y los cultivos ilícitos.</p> <p>Durante el gobierno de Juan Manuel Santos, el Estado colombiano y la extinta guerrilla FARC-EP, firmaron un acuerdo de paz en la ciudad de la Habana -Cuba- que puso fin al conflicto armado que mantuvieron durante décadas en el país. Dentro de éste, se establecieron compromisos en cabeza del gobierno dirigidos a</p>
<p>continuar la lucha contra los cultivos ilícitos y la correcta sustitución de aquellos, de tal manera que se mantuvieran y robustecieran las políticas públicas contra el narcotráfico y sus problemáticas derivadas. Así, se estableció de manera puntual que para contribuir al propósito de sentar las bases para la construcción de una paz estable y duradera era necesario, entre otros, encontrar una solución definitiva al problema de las drogas ilícitas, incluyendo los cultivos de uso ilícito y la producción y comercialización de drogas ilícitas. Así las cosas, se expidió el Decreto Ley 896 de 2017, por el cual se creó el programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS).</p> <p>Durante los últimos siete (7) años, estudios que se han realizado sobre la materia por organizaciones internacionales e instituciones nacionales, han revelado que no se han evidenciado avances en indicadores sociales y económicos en las regiones afectadas con cultivos de uso ilícito y a cambio, el aumento de los cultivos de coca, amapola y derivados se encuentra descontrolado y la situación de violencia en estas regiones no da tregua.</p> <p>3. Conveniencia de la Iniciativa Legislativa:</p> <p>La propuesta de ley destinada a abordar los cultivos ilícitos en Colombia se presenta como una solución integral que no solo busca erradicar la ilegalidad, sino también promover el bienestar de las comunidades rurales. Este enfoque está respaldado por un sólido marco normativo constitucional que establece el deber del Estado de garantizar derechos fundamentales y fomentar la participación activa de las comunidades en la gestión de sus territorios.</p> <p>En primer lugar, la asignación de incentivos económicos es crucial para motivar a las familias a abandonar los cultivos ilícitos. Estos incentivos deben ir más allá de lo financiero; es fundamental incluir apoyo para la creación de microempresas y cooperativas que impulsen el desarrollo económico local. De esta manera, se genera un contexto favorable para que las comunidades encuentren alternativas viables a su situación actual.</p> <p>Además, el proyecto contempla la implementación de programas de capacitación en prácticas agrícolas sostenibles y manejo de recursos naturales. Este acompañamiento técnico permitirá a las familias diversificar sus fuentes de ingreso y asegurar su sustento, facilitando una transición efectiva hacia actividades económicas lícitas. La capacitación no solo brinda herramientas prácticas, sino que también empodera a las comunidades para que tomen control de su futuro económico.</p> <p>El enfoque ambiental del programa es otro aspecto esencial. Al promover la reforestación y el uso sostenible de los recursos, se contribuye a la conservación de los ecosistemas, lo que es vital para mitigar los efectos negativos de la deforestación, un problema estrechamente vinculado a los cultivos ilícitos. La protección del medio ambiente no solo beneficia a las comunidades, sino que</p>	<p>también garantiza la salud de los recursos naturales para las generaciones futuras.</p> <p>Asimismo, la iniciativa busca fortalecer el tejido social en las comunidades rurales. Fomentar la participación activa en la toma de decisiones no solo genera un sentido de pertenencia, sino que también promueve la cohesión social. Esto es especialmente relevante en un contexto donde la descomposición social ha sido un efecto colateral del conflicto armado y del narcotráfico.</p> <p>Finalmente, la propuesta tiene un impacto significativo en la seguridad y la paz. Al ofrecer alternativas económicas, se desincentiva la vinculación de las comunidades con grupos armados, contribuyendo a la reducción de la violencia. En un país donde la paz sigue siendo un objetivo frágil, esta iniciativa representa un paso firme hacia un entorno más estable y seguro.</p> <p>En conclusión, la implementación de esta ley no solo busca erradicar los cultivos ilícitos, sino que también representa un compromiso con el desarrollo sostenible y la justicia social. Es una oportunidad única para transformar la realidad de las comunidades rurales, garantizando un futuro más justo y equitativo para todos. La urgencia de actuar es inminente; al ofrecer herramientas y alternativas a nuestras comunidades, estamos invirtiendo en un país más próspero y en paz.</p> <p>4. Impacto fiscal:</p> <p>En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se precisa que el proyecto no afecta las proyecciones fiscales del Gobierno Nacional Central (GNC) contenidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo por cuanto relaciona el pago del programa y las transferencias condicionadas con las finanzas territoriales, la cooperación internacional y la reorganización de partidas presupuestales que ya se encuentren contenidas dentro del Presupuesto General de la Nación, por lo que el presente no contempla gastos adicionales para el fisco. Lo que se busca es garantizar, por medio del presupuesto ya disponible u obtenido de la Colaboración multilateral, una política pública de Estado robusta que le haga frente al narcotráfico creciente, la falta de oportunidades para los campesinos y la necesidad de protección del medio ambiente.</p> <p>En todo caso, es relevante mencionar que la Corte Constitucional en la Sentencia C-911 de 2007, puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa.</p> <p>Teniendo esto claro, vale la pena mencionar que en el CONPES 3218 de 2003, se realizó una estimación de los costos del programa entre los años 2003 y 2006, teniendo como base los siguientes indicadores de cumplimiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vincular 50.000 familias campesinas como Guardabosques.

- Mantener libres de cultivos ilícitos por lo menos 60.000 hectáreas en los núcleos de intervención.
- Revegetalizar de manera natural por lo menos 40.000 hectáreas en Zonas ambientalmente estratégicas.
- Conservar alrededor de 700.000 hectáreas de bosques naturales por medio de actividades de guardabosques.
- Vincular 27.000 familias campesinas a actividades lícitas, en proyectos agroforestales y agrícolas de mediano y largo plazo.
- Generar al menos 17 millones de jornales lícitos a nivel local (que equivalen a 65.800 empleos directos").
- Mantener libres de cultivos ilícitos al menos 76.350 hectáreas.

Luego, los costos por fuente de financiación y vigencia fiscal, a pesos corrientes de 2003, se estimaron así:

Componentes	2003	2004	2005	2006	Total
Familias Guardabosques	60.065.663.860	135.470.036.921	210.801.115.921	261.922.925.360	668.259.742.062
<i>Nación</i>	59.273.663.860	38.417.836.921	59.417.915.921	60.539.725.360	237.649.142.062
<i>Externa</i>	792.000.000	77.052.200.000	151.383.200.000	201.383.200.000	430.610.600.000
Proyectos Productivos	54.548.000.000	83.435.000.000	71.180.000.000	56.715.000.000	265.878.000.000
<i>Nación</i>	0	8.343.500.000	7.118.000.000	5.671.500.000	21.133.000.000
<i>Externa</i>	54.548.000.000	75.091.500.000	64.062.000.000	51.043.500.000	244.745.000.000
TOTAL PDA	114.613.663.860	218.905.036.921	281.981.115.921	318.637.925.360	934.137.742.062

En esa línea y de acuerdo con el Banco de la República, la indexación, "método por el cual se vincula el cambio de una variable a la evolución de algún índice", es decir, la acción financiera de traer a valor presente una suma de dinero establecida tiempo atrás, resulta útil para tener los costos estimados del programa.

5. Conflicto de intereses:

Teniendo en cuenta el artículo 3° de la Ley 2003 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la misma Ley, que establece la obligación al autor del proyecto presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, se considera que frente al presente proyecto, no se generan conflictos de interés alguno, puesto que las disposiciones aquí contenidas son generales y no generan beneficios particulares, actuales y directos.

Sin perjuicio de lo anterior, se debe tener en cuenta que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales.

6. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley 5ª de 1992, presento ponencia favorable sin modificaciones al texto originalmente propuesto, y solicito respetuosamente a los miembros de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República dar **Primer Debate al Proyecto de Ley No. 244 de 2024 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA LA POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO DE "FAMILIAS GUARABOSQUES" Y SE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO PARA SU IMPLEMENTACIÓN EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL"**.

Cordialmente,



ANDRÉS FELIPE GUERRA HOYOS

Senador de la República

Teniendo en cuenta que no hay modificaciones, se presenta el texto originalmente propuesto para primer debate ante la Comisión V Constitucional Permanente del Senado de la República:

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 244 DE 2024 SENADO

"Por medio de la cual se crea la política pública de Estado de "Familias Guardabosques" y se establece el marco normativo para su implementación en todo el territorio nacional"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente Ley tiene por objeto, establecer el marco normativo para la implementación de la política pública de Estado "Familias Guardabosques", la cual involucra a familias campesinas, indígenas y afrodescendientes, de comunidades localizadas en ecosistemas estratégicos o áreas de conservación y protección con presencia o riesgo de ser afectadas por cultivos ilícitos, para que consoliden un proyecto de vida acorde con los principios democráticos que orientan el progreso económico y social en Colombia.

Su finalidad será brindarles una alternativa legal de ingresos que permita el mejoramiento de sus condiciones y calidad de vida. Asimismo, se busca brindar una alternativa de sustitución de estos cultivos con el fin de prevenir su expansión y contribuir con la erradicación. Esto, en línea con la valorización del patrimonio natural, en particular de los bosques y la diversidad biológica asociada a dichos territorios.

ARTÍCULO 2. PRINCIPIOS. La política pública "Familias Guardabosques" se registrará por los principios de:

- Sostenibilidad:** Relacionado con el uso responsable de los recursos naturales;
- Participación:** Involucra a las comunidades en la toma de decisiones que afectan sus entornos económicos, sociales y ambientales;
- Educación Ambiental:** Respecto al fomento de la conciencia y el conocimiento sobre la importancia de la conservación de los ecosistemas y entornos naturales;

- Equidad:** La garantía que todos los grupos sociales en condiciones de vulnerabilidad tengan acceso a los beneficios del programa sin discriminación en contra de sus intereses y en condiciones equánimes; y
- Legalidad:** La promoción de la explotación de las actividades económicas en los territorios rurales del país, dentro de los marcos legales dispuestos por la Constitución y las leyes, y la prevención, mediante la acción institucional, para que las economías ilícitas no se fortalezcan en ellos.

ARTÍCULO 3. ESTRATEGIAS DE LA POLÍTICA PÚBLICA. Las estrategias son el conjunto de acciones a través de las cuales se implementará la política pública de que trata la presente ley, y serán las siguientes:

- Brindar alternativas económicas lícitas y viables que faciliten a las familias beneficiarias su transición hacia una nueva economía local, próspera, rentable y legal. La puesta en marcha de proyectos productivos y ambientales, en cabeza de organizaciones de economía asociativa para asegurar la sostenibilidad y desarrollo local de las comunidades.
- Generar procesos de recuperación, restauración vegetal, conservación y usos sostenibles de los recursos naturales, en el marco del ordenamiento territorial, mediante estrategias participativas que permitan poner en marcha planes de uso y manejo alternativo de los bosques y los ecosistemas estratégicos.
- Apoyar el fortalecimiento de la institucionalidad y la gobernabilidad local, regional y nacional, de manera que se construyan lazos de confianza y sinergias entre las comunidades y diversas instituciones del orden nacional, departamental y municipal, así como también, a través de la promoción de procesos participativos en la toma de decisiones de los mecanismos de desarrollo alternativo.
- Articular y coordinar una oferta institucional focalizada y diferenciada para cada una de las regiones afectadas por cultivos ilícitos o en riesgo de serlo.
- Desarrollar la estrategia de erradicación manual voluntaria de cultivos ilícito.
- Desarrollar la estrategia de desarrollo alternativo para evitar la siembra, resiembra, persistencia y expansión de los cultivos ilícitos.

<p style="text-align: center;">CAPÍTULO II</p> <p style="text-align: center;">LA POLÍTICA PÚBLICA “FAMILIAS GUARDABOSQUES”</p> <p>ARTÍCULO 4. DEFINICIÓN. La política pública de que trata esta ley, es un conjunto de acciones institucionales a cargo del Gobierno Nacional, orientadas a la atención y apoyo de comunidades vulnerables ubicadas en territorios rurales focalizados y priorizados, afectados o en riesgo de ser afectados por cultivos de coca, amapola y/o derivados, que busca generar condiciones favorables para el desarrollo de economías rurales lícitas sostenibles ambientalmente y aportar a la consolidación de territorios seguros; vinculando, a través de los núcleos familiares que componen dichas comunidades, compromisos con el desarrollo de buenas prácticas económicas.</p> <p>Las comunidades destinatarias de esta ley, adoptarán la decisión de erradicar los cultivos ilícitos voluntariamente en sus localidades, con el fin de reemplazarlos por alternativas productivas legales y proyectos ambientales, que contribuyan con el manejo sostenible del territorio.</p> <p>Las familias guardabosques, con el acompañamiento técnico y social, y utilizando el incentivo económico condicionado establecido en la presente ley, pondrán en marcha los proyectos productivos y ambientales en sus territorios que contribuyan a revertir los efectos nocivos que producen las actividades asociadas a la producción y tráfico ilegal de coca, amapola y/o derivados en el tejido social del país y en los entornos naturales de la Nación.</p> <p>ARTÍCULO 5. OBJETIVOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA “FAMILIAS GUARDABOSQUES”. Serán objetivos de la política pública de que trata la presente ley, los hitos medibles y específicos fijados para alcanzar las metas de la política pública. Estos serán los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> i) Apoyar a las familias en donde se efectúen procesos de erradicación manual voluntaria de cultivos ilícitos. ii) Promover la cultura de la legalidad en la comunidad y las familias atendidas. iii) Concertar con las familias atendidas una actividad económica agropecuaria, agroforestal o ambiental que les permita generar o complementar ingresos lícitos, fortaleciendo las actividades productivas de la región. iv) Promover la participación comunitaria en el desarrollo de las actividades propias del modelo. v) Generar o fortalecer capacidades económicas lícitas en las familias y organizaciones, contribuyendo al desarrollo regional de las zonas de implementación. 	<p>vi) Fomentar en las familias el manejo adecuado y uso sostenible de los recursos naturales a través de la promoción de buenas prácticas ambientales.</p> <p>ARTÍCULO 6. ESTRUCTURA DE LA POLÍTICA PÚBLICA. La política pública de Estado “Familias Guardabosques”, es un programa que estará compuesto por tres etapas, así:</p> <p>Una primera etapa, en la que se llevarán a cabo la planeación de la intervención, focalización y priorización de los territorios para la estrategia de desarrollo alternativo, la socialización del modelo y preinscripción de las familias al programa y la verificación de territorios libres de cultivos ilícitos e inscripción de familias.</p> <p>Una segunda etapa, en la que se llevará a cabo la transición económica, en la que las familias y comunidades que se benefician del programa que se establece en esta política pública, pasan de depender del cultivo de coca, amapola y/o derivados, a iniciar el proyecto alternativo económico lícito, por lo que las familias recibirán un incentivo económico temporal de parte del Gobierno Nacional, que a corto plazo, garantice el solvente de las necesidades básicas de las familias beneficiarias de este programa.</p> <p>Finalmente, contará con una tercera etapa, la cual comprende un acompañamiento integral a las familias vinculadas, un monitoreo integrado y una estrategia de comunicaciones dirigida a las comunidades involucradas.</p> <p>PARÁGRAFO. El Gobierno Nacional dentro de un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la promulgación de esta ley, reglamentará todos y cada uno de los tópicos, componentes y metodologías que constituyen la primera etapa aquí establecida.</p> <p>La planeación de la intervención, focalización y priorización de los territorios para la estrategia de desarrollo alternativo, su socialización, preinscripción, verificación de territorios libres de cultivos ilícitos e inscripción de las familias de las que trata el presente artículo, estará a cargo de la Agencia de Renovación del Territorio o quien haga sus veces.</p> <p>ARTÍCULO 7. ETAPA DE TRANSICIÓN ECONÓMICA. Esta etapa consta de entregar a las familias, una contraprestación o incentivo económico, de carácter temporal, a corto plazo, de manera condicionada, por parte del Gobierno Nacional, previa convalidación, de la no existencia o presencia de cultivos ilícitos en el territorio focalizado, bajo los compromisos de no sembrar ni resembrar cultivos ilícitos, así como asistir y participar en las actividades programadas por la etapa de acompañamiento integral y cumplir las obligaciones y responsabilidades adquiridas en el marco de la estrategia de desarrollo alternativo.</p> <p>PARÁGRAFO. La contraprestación económica de la que trata el presente artículo, así como sus condiciones deberá ser claramente socializadas y aceptadas por las familias. Dicha socialización se llevará a cabo en foros municipales y asambleas veredales.</p>
<p>El monto de la contraprestación económica condicionada se establecerá por el Gobierno Nacional, quien determinará a su vez, la forma de pago y duración.</p> <p>El Gobierno Nacional determinará la manera de corroborar el cumplimiento de los compromisos y obligaciones adquiridas por las familias.</p> <p>Si durante los ciclos de pago se llegare a establecer que la familia beneficiaria ha incumplido con algunos de los compromisos u obligaciones adquiridas, no podrá recibir los subsiguientes pagos hasta tanto no lo determine la Agencia de Renovación del Territorio.</p> <p>De corroborarse que hay presencia de cultivos ilícitos en el territorio focalizado, las familias no podrán recibir los pagos correspondientes y serán retiradas del programa.</p> <p>ARTÍCULO 8. ETAPA DE IMPLEMENTACIÓN. ACOMPAÑAMIENTO INTEGRAL. El acompañamiento económico, productivo, técnico, social y ambiental a las familias vinculadas al modelo y sus organizaciones, se entenderá como el desarrollo de acciones concertadas con las comunidades (asistencia alimentaria de transición y proyecto productivo) que permitan recuperar, proteger y manejar sosteniblemente los ecosistemas estratégicos existentes en el territorio y la generación de opciones socioeconómicas lícitas y sostenibles.</p> <p>PARÁGRAFO. La Agencia de Renovación de Territorio establecerá los criterios y metodología para llevar a cabo este acompañamiento integral teniendo en cuenta que debe prestarse durante toda la implementación del programa, aplicando el enfoque diferencial étnico cuando corresponda.</p> <p>ARTÍCULO 9. CONFORMACIÓN DEL EQUIPO DE ACOMPAÑAMIENTO INTEGRAL. La Agencia de Renovación del Territorio establecerá la metodología de acción y conformación del equipo, según los territorios focalizados, así como las características de éstos y de las familias.</p> <p>ARTÍCULO 10. VALIDACIÓN DE REQUISITOS DE FAMILIAS INSCRITAS. El acompañamiento deberá realizar la validación del cumplimiento de requisitos por parte de los beneficiarios inscritos al programa con el fin de indicar si las familias deben ser atendidas o no por la Agencia de Renovación del Territorio, teniendo en cuenta las actas de asambleas veredales y foros municipales, información institucional pertinente, información primaria obtenida en campo, entre otras.</p> <p>PARÁGRAFO. Las familias que no cumplan con alguno de los requisitos, obligaciones y compromisos adquiridos serán retiradas del programa.</p> <p>ARTÍCULO 11. IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO A TRAVÉS DE UN PLAN OPERATIVO DE ACTIVIDADES – POA. Como mínimo, deberá elaborarse un Plan Operativo de Actividades –POA- por departamento, municipio o territorio colectivo de las comunidades étnicas en el cual deben especificarse los objetivos, metas, estrategias, actividades, productos, indicadores, cronograma, obligaciones y medios de verificación del acompañamiento a adelantar, teniendo en cuenta el enfoque diferencial étnico en el caso que corresponda.</p>	<p>Igualmente, se realizará un Diagnóstico Rural Participativo –DRP- según corresponda, enfocado en la revisión y diagnóstico técnico productivo de la región, con el fin de identificar la potencialidad productiva y vocación de la misma.</p> <p>ARTÍCULO 12. ACOMPAÑAMIENTO INTEGRADO. El acompañamiento integrado fomentará la sostenibilidad económica de las iniciativas productivas implementadas por las familias intervenidas, a través de la aplicación de procesos de capacitación y asistencia técnica que promuevan el manejo de los cultivos con perspectiva de mercado y de organización comunitaria y productiva.</p> <p>En consecuencia, se deberá diseñar, elaborar y aprobar el plan de acompañamiento con enfoque económico, productivo, social, técnico y ambiental con base en el Diagnóstico Rural Participativo, de manera conjunta con las familias y atendiendo a los objetivos y directrices de la política pública, contenidas en esta ley. Asimismo, deberá contemplarse la fase de implementación en que se encuentran las familias vinculadas.</p> <p>La metodología que será utilizada para realizar los procesos de transferencia de tecnología, será una que permita la formación participativa basada en la construcción colectiva de conocimientos y procesos de auto aprendizaje, en el cual se aportan conocimientos, se analizan situaciones puntuales, se comparan opiniones y se toman decisiones con base en lo aprendido, en torno a un ciclo productivo de interés de los productores agropecuarios que participan en el proceso de formación.</p> <p>PARÁGRAFO. Para la asistencia técnica se realizarán visitas de campo a cada una de las familias, las cuales serán programadas con la suficiente anterioridad, previa concertación, y deberá como mínimo realizarse una mensual donde se garantice un recorrido o inspección y seguimiento a la actividad concertada con la comunidad en compañía del miembro de la familia que esté asistiendo a las capacitaciones y realizar recomendaciones técnicas en un lenguaje entendible.</p> <p>ARTÍCULO 13. ASISTENCIA ALIMENTARIA DE TRANSICIÓN. Dentro del acompañamiento integrado deberá establecerse el paquete de asistencia alimentaria, que contendrá algunos alimentos básicos de la canasta familiar, los cuales serán cotizados y aprobados por el mecanismo que para tal efecto decida la Agencia de Renovación del Territorio, teniendo en cuenta los costos de los alimentos, su transporte y seguros, si aplicase para la respectiva entrega.</p> <p>ARTÍCULO 14. PROYECTO PRODUCTIVO. El acompañamiento integrado se realizará de manera concertada con la comunidad y con base en el diagnóstico rural participativo para la formulación e implementación de un proyecto productivo, el cual podrá ser ejecutado por organizaciones comunitarias que tengan la experiencia y capacidad de la zona, o entidades o gremios que reúnan la idoneidad técnica, financiera y legal. El proyecto productivo que se formule por cada línea productiva podrá ser para el fortalecimiento o la implementación y deberá contar como mínimo con un plan de inversión por finca en el que se detallen insumos, maquinaria, equipos, material vegetal, entre otros.</p>

<p>Prevía a la implementación del proyecto productivo, este debe ser socializado con las familias, incluyendo los costos y cronogramas o tiempos previstos.</p> <p>El Gobierno Nacional, a través de la Agencia de Renovación del Territorio, determinará las zonas del territorio nacional en las que se implementará la política pública que se establece en la presente Ley.</p> <p>ARTÍCULO 15. El Gobierno Nacional facilitará el acceso al incentivo a la capitalización rural, así como a modalidades adecuadas de financiamiento, específicamente a esquemas con los cuales puedan financiar las etapas de maduración de la inversión y pagar los créditos en las etapas de producción.</p> <p>Los productores podrán beneficiarse del apoyo del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario -FINAGRO.</p> <p>Se promoverán las organizaciones empresariales rurales y sus alianzas con el sector privado (mediante contratos a futuro y otras modalidades asociativas), y se ofrecerá el acceso a tecnologías, capacitación y formación de recursos humanos.</p> <p>ARTÍCULO 16. MONITOREO. El Gobierno Nacional implementará la metodología de verificación y certificación de los núcleos libres de ilícitos, la cual estará a cargo de Naciones Unidas, con el acompañamiento de representantes de organismos nacionales, regionales y locales.</p> <p>ARTÍCULO 17. ESTRATEGIA DE COMUNICACIONES DIRIGIDA A LAS COMUNIDADES. Es el desarrollo de acciones en territorio para el posicionamiento y articulación con otros actores del nivel local, nacional e internacional.</p> <p>Esta estrategia se adelantará, principalmente, a través de la divulgación de la intervención del programa según la estrategia definida por la Agencia de Renovación del Territorio, la cual tendrá como objetivos principales: i) contribuir a la generación de la cultura de la legalidad; ii) buscar el posicionamiento de la Entidad y iii) apoyar el desarrollo de la estrategia.</p>	<p style="text-align: center;">CAPITULO III</p> <p style="text-align: center;">MECANISMOS DE CONTROL, INSTANCIAS DE CONTROL Y VERIFICACIÓN SOCIAL E INCUMPLIMIENTO DE COMPROMISOS</p> <p>ARTÍCULO 18. MECANISMOS O INSTANCIAS DE CONTROL Y VERIFICACIÓN SOCIAL. El Comité de la Comunidad para la Verificación y Control será una instancia de organización comunitaria encargada de representar a las comunidades en los asuntos relacionados con el programa y liderar procesos de organización y participación comunitaria en sus veredas. Dicho comité promoverá la participación activa de las familias durante todo el proceso y la transparencia en la ejecución del mismo.</p> <p>ARTÍCULO 19. INTEGRACIÓN. El Comité de la Comunidad para la Verificación y Control estará integrado por mínimo tres (3) y máximo cinco (5) miembros representantes de la comunidad, elegidos por ellos mismos y se conformará en la asamblea veredal.</p> <p>Dicho comité como mínimo deberá: i) informar de manera expresa la dirección de notificación y demás datos de contacto idóneos.; ii) nombrar al coordinador, secretario y como mínimo un veedor; iii) acompañar y suscribir las actas de las misiones del organismo neutral para el monitoreo integrado de las actividades de los programas contra cultivos ilícitos en el territorio que el comité representa; iv) acompañar y apoyar el proceso de verificación del cumplimiento de las familias con el programa; v) promover procesos de organización, participación comunitaria y control social en el territorio focalizado; vi) realizar veeduría ciudadana a la intervención; vii) participar de las jornadas convocadas por la Agencia de Renovación del Territorio y demás autoridades u organismos que tengan relación con la estrategia. Igualmente, el comité es una instancia creada exclusivamente para la operatividad del Modelo y su vigencia será solamente durante el tiempo del mismo.</p> <p>ARTÍCULO 20. MECANISMOS O INSTANCIAS DE SEGUIMIENTO, REVISIÓN DEL MODELO Y CONTROL A LA EJECUCIÓN. La Agencia de Renovación del Territorio propiciará un espacio local que adelante el seguimiento, verificación, monitoreo y control a la ejecución de las actividades y productos del acompañamiento integral.</p> <p>En este espacio como mínimo deberá participar la agencia e invitará representantes del comité de diferentes veredas intervenidas y demás organismos que considere idóneos según la metodología que disponga.</p> <p>ARTÍCULO 21. INCUMPLIMIENTO DE LOS COMPROMISOS ESTABLECIDOS. De acuerdo a lo establecido en los artículos relacionados con los requisitos para participar en el programa, los compromisos y obligaciones en cabeza de las familias, las comunidades y la agencia, en el evento que las familias incumplan con los correspondientes requisitos, compromisos y obligaciones, la Agencia de Renovación del Territorio comunicará el retiro del modelo en concordancia con la Ley 1437 de 2011.</p>
<p>Frente al acto administrativo de retiro del programa, los titulares podrán interponer los recursos de reposición y apelación de conformidad con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).</p> <p style="text-align: center;">CAPITULO IV</p> <p style="text-align: center;">DISPOSICIONES VARIAS</p> <p>ARTÍCULO 22. ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL. Las decisiones que se tomen en virtud de la presente política pública, deberán observar criterios de coordinación y colaboración armónica interinstitucional conforme a los postulados establecidos en la Ley 489 de 1998, y en concordancia con los principios constitucionales consignados en el artículo 209 constitucional.</p> <p>En todo caso, el Gobierno Nacional deberá:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Definir, en coordinación con los planes de cooperación internacional, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, un sistema de indicadores estratégicos que permitan evaluar, mejorar y consolidar el desempeño de las acciones previstas para cada uno de los componentes del programa; b. Aplicar, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, los programas e instrumentos de política de desarrollo rural y comercial necesarios para complementar el plan departamental agropecuario -PDA-; c. A través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, hacer seguimiento a la competitividad y los emprendimientos productivos empresariales adelantados en las zonas de intervención del componente productivo; d. Apoyar, a través del Ministerio del Interior, el programa mediante los instrumentos de política y gestión pertinentes, respecto a las comunidades indígenas y minorías étnicas; e. Solicitar a la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional -ACCI, que dirija y coordine la obtención de recursos financieros y de otros apoyos provenientes de las fuentes de cooperación internacional; f. A través del IDEAM, generar anualmente los perfiles socio ambientales de las zonas focalizadas y los núcleos seleccionados por los componentes; y g. Solicitar a las Corporaciones Autónomas Regionales (CARs), el apoyo y la asistencia técnica para las actividades que se realizarán en las zonas focalizadas y núcleos seleccionados por el programa. <p>ARTÍCULO 23. COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y SOSTENIBILIDAD DEL PATRIMONIO NATURAL. El Gobierno Nacional buscará los recursos de</p>	<p>cooperación internacional necesarios, con el objeto de recuperar las áreas boscosas que contribuyan a restablecer el régimen hídrico y la oferta de agua en la Nación.</p> <p>Dicha recuperación tendrá como objetivo, la disminución de la dinámica de procesos erosivos, y en consecuencia, hará posible la prestación de servicios ambientales que pueden ser apropiados a escala global.</p> <p>En todo caso, su finalidad será contribuir a la conservación, protección y uso sostenible del patrimonio natural.</p> <p>ARTÍCULO 24. FINANCIAMIENTO Y OBTENCIÓN DE RECURSOS. Para el desarrollo de la presente Ley se considerarán como fuentes de financiación:</p> <ol style="list-style-type: none"> i) Los diferentes programas relacionados a la política de sustitución de cultivos ilícitos vigente; ii) Las partidas provenientes del Presupuesto General de la Nación que asigne el Gobierno Nacional; iii) Los recursos provenientes del sector privado; y iv) De la cooperación internacional. <p>PARÁGRAFO. El Gobierno Nacional podrá coordinar con los gobiernos departamentales y municipales que se encuentren dentro de las zonas de intervención, apoyos económicos que permitan cofinanciar la política contenida en esta Ley.</p> <p>ARTÍCULO 25. INTEGRACIÓN DE LA POLÍTICA DE ESTADO CON OTROS PROGRAMAS Y PLANES GUBERNAMENTALES RELATIVOS A LA SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS. El Gobierno Nacional podrá integrar reglamentariamente los programas y planes que, a la entrada en vigor de la presente Ley, se encuentren activos o en desarrollo en las regiones con lo dispuesto en esta, teniendo en cuenta la obligación del Estado de enfrentar las economías ilícitas en los territorios rurales a través de la política pública nacional de sustitución de cultivos.</p> <p>ARTÍCULO 26. POHIBICIÓN DE IMPLEMENTACIÓN. El programa derivado de la política pública de Estado aquí establecida, no se desarrollará en las áreas que integran o conforman el Sistema de Parques Nacionales Naturales.</p> <p>La prohibición aquí establecida se extenderá para dichas áreas, incluso si las mismas cuentan con presencia de cultivos ilícitos.</p> <p>ARTÍCULO 27. FACULTAD REGLAMENTARIA. El Gobierno Nacional en un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, reglamentará todo lo dispuesto en esta, con el fin de establecer detalladamente las condiciones de ejecución y funcionamiento de la política</p>

pública aquí dispuesta, en concordancia con los estándares internacionales sobre la materia.

CAPITULO V
VIGENCIA Y DEROGATORIAS

ARTÍCULO 28. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente Ley rige a partir de su promulgación y hasta el 31 de diciembre de 2045, y se podrá prorrogar por el Gobierno Nacional, en atención a las circunstancias que para entonces, existan alrededor de la problemática de los cultivos ilícitos y el narcotráfico. La presente ley, deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Del Honorable Congresista,



ANDRÉS FELIPE GUERRA HOYOS
Senador de la República

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 113 DE 2024 SENADO**

por medio de la cual se modifica la Ley 1998 de 2019 y se rinden honores a los estudiantes fallecidos en los hechos ocurridos el día 17 de enero de 2019, en la Escuela de Cadetes de Policía General Francisco de Paula Santander, autorizando al Gobierno nacional para su ascenso póstumo, con reconocimiento prestacional y pensional a los beneficiarios, y se dictan otras disposiciones.

<p>Bogotá D.C., 10 de diciembre de 2024</p> <p>Señor Saúl Cruz Bonilla Secretario General (E) Senado de la República E-Mail: secretaria.general@senado.gov.co</p> <p>Referencia: Informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley 113 de 2024 Senado, "Por medio de la cual se modifica la Ley 1998 de 2019 y se rinden honores a los estudiantes fallecidos en los hechos ocurridos el día 17 de enero de 2019, en la Escuela de Cadetes de Policía General Francisco de Paula Santander, autorizando al Gobierno Nacional para su ascenso póstumo, con reconocimiento prestacional y pensional a los beneficiarios, y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Cordial saludo. En cumplimiento de la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República y de acuerdo con las disposiciones contenidas en la ley 5 de 1992 "Reglamento Interno del Congreso, nos permitimos rendir informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley N.º 113 de 2024 Senado, "Por medio de la cual se modifica la Ley 1998 de 2019 y se rinden honores a los estudiantes fallecidos en los hechos ocurridos el día 17 de enero de 2019, en la Escuela de Cadetes de Policía General Francisco de Paula Santander, autorizando al Gobierno Nacional para su ascenso póstumo, con reconocimiento prestacional y pensional a los beneficiarios, y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Atentamente,</p> <p> Iván Cepeda Castro Senador de la República</p> <p> JOSE LUIS PÉREZ OYUELA Senador de la República</p>	<p style="text-align: center;">INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE</p> <p style="text-align: center;">Proyecto de Ley 113 de 2024 Senado, "Por medio de la cual se modifica la Ley 1998 de 2019 y se rinden honores a los estudiantes fallecidos en los hechos ocurridos el día 17 de enero de 2019, en la Escuela de Cadetes de Policía General Francisco de Paula Santander, autorizando al Gobierno Nacional para su ascenso póstumo, con reconocimiento prestacional y pensional a los beneficiarios, y se dictan otras disposiciones"</p> <p>I. TRÁMITE DEL PROYECTO DE LEY</p> <p>El Proyecto de Ley 113 de 2024 es de autoría de los senadores Iván Cepeda Castro y Germán Blanco Álvarez. Esta iniciativa legislativa fue radicada en la Secretaría General del Senado de la República, el 13 de agosto de 2024, y publicada en la Gaceta del Congreso No. 1332 de 2024.</p> <p>El 16 de septiembre de 2024, la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República nos designó como ponentes para el primer debate, cuyo informe de ponencia positiva fue presentado el 3 de octubre de 2024 a la Comisión Segunda y publicado el 4 de octubre de 2024 en la Gaceta del Congreso No. 1661 de 2024.</p> <p>El 12 de noviembre de 2024, la iniciativa legislativa fue aprobada en primer debate por la Comisión Segunda por unanimidad con las modificaciones propuestas al texto. En la misma sesión, la Mesa Directiva de la Comisión Segunda nos designó como ponentes para el segundo debate.</p> <p>II. OBJETO DEL PROYECTO</p> <p>Esta iniciativa legislativa modifica la ley 1998 de 2019 con el objeto de facultar al Gobierno nacional para que otorgue el ascenso póstumo al grado de Teniente a los cadetes fallecidos en el atentado del 17 de enero de 2019 en la Escuela de Cadetes de la Policía Nacional "General Francisco de Paula Santander". Asimismo, busca garantizar a sus beneficiarios el pleno reconocimiento de los derechos prestacionales y pensionales que les corresponden por ley.</p> <p>III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO</p> <p>El ascenso póstumo y el reconocimiento de los derechos prestacionales no solo dignifican la memoria de las víctimas, sino que también protegen los derechos fundamentales de sus familias, especialmente el derecho a la seguridad social consagrado en el artículo 48 de la Constitución Política de Colombia. La Corte Constitucional ha reiterado en varias sentencias, como la C-258 de 2013 y la T-892 de 2007, que las prestaciones sociales son esenciales para salvaguardar los derechos de las familias de servidores públicos fallecidos en actos de servicio. Este proyecto de ley se fundamenta en dichos preceptos constitucionales, buscando tanto la protección económica de los familiares como la reparación simbólica que estos actos representan.</p> <p>a) Homenaje póstumo y reconocimiento prestacional</p> <p>El proyecto busca rendir homenaje a los 22 cadetes víctimas, no solo de forma simbólica, sino también mediante el reconocimiento de sus derechos prestacionales y pensionales a favor de sus familiares o quienes acrediten mejor derecho. Este reconocimiento garantiza que las familias no queden en situación de vulnerabilidad económica, preservando su calidad de vida en consonancia con el artículo 48 de la Constitución y diversos fallos de la Corte Constitucional y del Consejo de</p>
---	---

Estado. La pensión de sobrevivientes es una garantía vital para los beneficiarios del fallecido, asegurando su estabilidad económica y protegiendo su dignidad, como se ha reiterado en sentencias clave como la SU-149 de 2021 y la C-630 de 2017.

b) Homenaje simbólico y medida de satisfacción

El homenaje póstumo, además de ser un acto de reconocimiento público de los hechos trágicos, es un componente fundamental de reparación simbólica. Este reconocimiento resalta la labor de los cadetes víctimas, al tiempo que busca evitar la repetición de hechos similares. Este tipo de acciones están alineadas con los principios de justicia y reparación que forman parte del derecho internacional humanitario y el marco constitucional colombiano, como lo establece la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la propia Corte Constitucional. El proyecto busca contribuir a la memoria histórica, resaltando la importancia del servicio y sacrificio de los cadetes en beneficio de la sociedad.

c) Importancia de los grados e insignias en la Policía Nacional

Los 22 cadetes Luis Alfonso Mosquera Murillo, Oscar Javier Saavedra Camacho, Jonathan Efraín Suscún García, Juan Felipe Majarré Contreras, Juan Diego Ayala Ansola, Juan David Rodas Agudelo, Diego Alejandro Pérez Alarcón, Jonatan Ainer León Torres, Allan Paul Bayona Barreto, Diego Alejandro Molina Peláez, Carlos Daniel Campaña Huertas, Diego Fernando Martínez Gálvez, Juan Esteban Marulanda Orozco, César Alberto Ojeda Gómez, Cristian Fabián González Portillo, Fernando Alonso Iriarte Agresor, Érika Sofía Chico Vallejo, Cristian Camilo Maquillón Martínez, Steven Ronaldo Pareda Reaño, Iván René Muñoz Parra, Andrés Felipe Carvajal Moreno y Andrés David Fuentes Yepes víctimas mortales del atentado, no tuvieron la oportunidad de continuar su carrera ni de ascender junto con sus compañeros, truncando así sus aspiraciones y legado en la Policía Nacional. Otorgarles el ascenso póstumo al grado de Teniente es un acto de justicia que busca reivindicar su memoria y asegurar que su contribución al servicio de la comunidad sea reconocida al mismo nivel que la de sus compañeros. Este ascenso también garantiza un tratamiento justo y equitativo, elevando su legado y dignificando su sacrificio.

Este proyecto de ley no solo cumple con los principios constitucionales de protección de la vida y dignidad humana, sino que también responde a los mandatos de justicia y equidad al reconocer a los cadetes víctimas y proteger a sus familias.

Los grados e insignias de los oficiales de la Policía Nacional de Colombia están asignados de la siguiente manera:

Grado	Insignia	Abrev.
General de Policía	[Insignia]	GDP
Mayor General	[Insignia]	MG
Brigadier General	[Insignia]	BG
Comandante	[Insignia]	CR
Teniente Coronel	[Insignia]	TC
Mayor	[Insignia]	MY
Capitán	[Insignia]	CT
Teniente	[Insignia]	TE
Subteniente	[Insignia]	ST
Altos	[Insignia]	AF
Cadete	[Insignia]	CD

Por tanto, se busca que estos 22 cadetes reciban, de manera póstuma, el grado de Teniente como un acto de reconocimiento, permitiendo reivindicar su memoria y servicio al país.

d) Ascenso al grado de teniente

Han pasado más de cinco años desde los hechos del atentado, y en aras de reconocer y exaltar la memoria de los jóvenes víctimas, fallecidos en servicio, el proyecto propone otorgar el ascenso póstumo al grado de Teniente. Este reconocimiento contribuye tanto a la dignificación de su memoria como a la superación del conflicto y la construcción de la paz, al honrar a quienes sacrificaron su vida en servicio del país.

El artículo 2 de la Constitución establece que las autoridades están al servicio de la comunidad para garantizar la protección de los derechos fundamentales, entre ellos la vida, honra y bienes de los ciudadanos. En este sentido, el ascenso póstumo es un reconocimiento simbólico a quienes sacrificaron su vida en cumplimiento del deber, dignificando su memoria como parte de la responsabilidad del Estado de proteger y honrar a quienes sirven al país.

Además, el artículo 93 consagra la protección de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, en cuya aplicación se sustenta el reconocimiento a las víctimas de la violencia y los conflictos, en este caso, al otorgar un homenaje póstumo mediante el ascenso.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO

El Proyecto de Ley consta de cuatro artículos relacionados con el ascenso póstumo al grado de Teniente y las normas prestacionales y pensionales para los beneficiarios de los cadetes víctimas, distribuidos de la siguiente manera:

- El artículo 1 establece el objeto de esta iniciativa legislativa, al que nos referimos antes.
- El artículo 2 modifica y adiciona el artículo 2 de la ley 1988 de 2019, en el sentido de: i. Autorizar al Gobierno nacional para que ascienda de manera póstuma a los estudiantes fallecidos al grado de Teniente, reconociendo de manera excepcional su servicio; ii. Garantizar a los beneficiarios de los cadetes fallecidos el reconocimiento íntegro de los derechos prestacionales y pensionales, sin que sea necesario demostrar dependencia económica respecto del causante.
- El artículo 3 modifica y adiciona el artículo 3 de la ley 1988 de 2019 y establece que: i. El personal uniformado que se encontraba en comisión de estudios o licencia remunerada se registrará por las normas prestacionales y pensionales correspondientes a la categoría que ostentaban al momento del fallecimiento; ii. Los beneficiarios podrán optar por el régimen más favorable; iii. Los estudiantes fallecidos recibirán el ascenso póstumo al grado de Teniente; iv. Los honores y beneficios prestacionales y pensionales se aplicarán a los beneficiarios de acuerdo con la legislación colombiana; y, v. Las partidas para la asignación prestacional de los sobrevivientes se reconocerán hasta en un 50% de las partidas computables para cada beneficiario en el grado conferido póstumamente.
- El artículo 4 establece la vigencia y derogatorias de la ley.

IV. IMPACTO FISCAL

De conformidad con lo dispuesto en la ley 819 de 2003, la iniciativa deberá estar acompañada por un estudio del impacto fiscal. Tal como lo indicó la Corte Constitucional en la sentencia C-075 de 2022, los proyectos que implican gastos deben ser evaluados conforme al Marco Fiscal de Mediano

Plazo. En este caso, la propuesta de aumentar el porcentaje de la asignación prestacional a un 50% implica un aumento del gasto actual, el cual será financiado con recursos ya asignados en el presupuesto de la Policía Nacional.

Actualmente, la Coordinación de Pensionados de la Dirección Administrativa y Financiera de la Policía Nacional reconoce a cada familia de los cadetes que son objeto de la Ley 1998 de 2019 un valor de \$1,033,836.03 pesos colombianos mensuales, lo que equivale al 25% del valor de la asignación para cada beneficiario, tal como lo establece el artículo 27.1 del Decreto 4433 de 2004, que regula las partidas computables para la asignación de retiro en el grado conferido póstumamente, en los casos en que el causante haya servido 15 años o menos.

La presente iniciativa busca, en primer lugar, el reconocimiento pleno del valor de la asignación, es decir, el 50% para cada beneficiario, en lugar del 25% actual, y en segundo lugar, el ascenso excepcional a un grado superior, lo que genera un incremento en los beneficios prestacionales y pensionales. Este ajuste no solo es necesario para garantizar una reparación adecuada a las familias de los cadetes víctimas del atentado, sino que está respaldado por las normas vigentes. El decreto 4433 de 2004, en su artículo 11, establece claramente el orden de los beneficiarios de las pensiones por muerte en servicio activo, priorizando al cónyuge o compañero(a) permanente y a los hijos, o en su defecto, a los padres que dependían económicamente del causante. Esto asegura que las familias de los cadetes reciban el reconocimiento económico adecuado, conforme a la ley.

A continuación, se presenta una proyección aproximada de los costos de la iniciativa:

Concepto	Neto Pagado (25%)	Asignación (50%)	Reajuste por Ascenso
Valor mensual	\$1,033,836.03	\$2,067,672.06	\$2,791,357.28

Teniendo en cuenta la mesada 14 para los beneficiarios, el valor anual estimado del costo de la iniciativa asciende a \$541,316,545.31 pesos colombianos, desglosado de la siguiente manera:

Concepto	Aumento Mensual	22 Familias	Costo Anual
Valor total	\$1,757,521.25	\$38,665,467.52	\$541,316,545.31

La entidad responsable de cubrir este gasto será la Policía Nacional, en virtud de los recursos ya asignados en su presupuesto anual. De acuerdo con el artículo 7 de la ley 819 de 2003, que regula el Marco Fiscal de Mediano Plazo, los gastos derivados de una ley que implique aumentos en asignaciones prestacionales o pensionales deben estar alineados con las proyecciones fiscales de la entidad. Según el análisis presupuestal de la Policía Nacional, a corte del 7 de agosto de 2024, no se han ejecutado recursos asignados a otros gastos de personal, lo cual permite destinar dichos fondos a cubrir el impacto de la presente ley.

En consecuencia, se propone que la financiación de esta iniciativa provenga de los recursos ya asignados a la Policía Nacional y que no han sido ejecutados. Este gasto no debe suponer un incremento en el presupuesto de la Policía Nacional, sino una redistribución de recursos previamente asignados para cumplir con los compromisos prestacionales y pensionales derivados del ascenso póstumo.

¹Departamento Nacional de Planeación. (2024). Ejecución del presupuesto por sector y entidad: Policía Nacional – Gestión General. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/EjecucionPresupuestoSectorEntidad?Rutro=CodigoSector=14&NombreSector=DEFENSA+Y+POLICIA&CodigoEntidad=16-01-01&NombreEntidad=POLICIA%20NACIONAL+GESTION%20GENERAL&Anio=2024>

No obstante, la ley 819 de 2003 también exige un concepto fiscal por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que deberá ser presentado durante la discusión del proyecto para que los congresistas tengan información completa sobre el impacto fiscal y las fuentes de financiación.

Finalmente, se recalca que este gasto debe ser coherente con las proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo y debe ser manejado dentro del presupuesto existente de la Policía Nacional, sin generar cargas adicionales al presupuesto nacional o requerir recursos adicionales.

V. POTENCIALES CONFLICTOS DE INTERÉS

El artículo 291 de la ley 5 de 1992 -Reglamento Interno del Congreso, modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, establece que: "el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el congresista pueda encontrar". A su turno, el artículo 286 de la norma en comento, modificado por el artículo 1 de la ley 2003 de 2019, define el conflicto de interés como la "situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista".

En ese orden de ideas, el presente proyecto de ley, por ser de carácter general, no configura un beneficio particular, actual y directo para ningún congresista, teniendo en cuenta que, busca introducir disposiciones normativas relacionadas exclusivamente con otorgar grado póstumo de forma excepcional de los estudiantes de Policía "General Francisco de Paula Santander" víctimas mortales del atentado del 17 de enero de 2019. Así las cosas, no se evidencia que los congresistas puedan incurrir en posibles conflictos de interés, tampoco, puede predicarse un beneficio particular, actual y directo que les impida participar de la discusión y votación de este proyecto.

Lo anterior, sin perjuicio del deber de los congresistas de examinar, en cada caso en concreto, la existencia de posibles hechos generadores de conflictos de interés, en cuyo evento deberán declararlos de conformidad con lo dispuesto en el inciso 1 del artículo 286 ibidem: "Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones".

VI. PROPOSICIÓN

De conformidad con las consideraciones expuestas y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley 5 de 1992, presentamos ponencia positiva y, en consecuencia, solicitamos a los miembros de la Plenaria del Senado de la República dar segundo debate al Proyecto de Ley No. 113 de 2024 Senado, "Por medio de la cual se modifica la Ley 1998 de 2019 y se rinden honores a los estudiantes fallecidos en los hechos ocurridos el 17 de enero de 2019 en la Escuela de Cadetes de Policía General Francisco de Paula Santander, autorizando al Gobierno Nacional para su ascenso póstumo, con reconocimiento prestacional y pensional a los beneficiarios, y se dictan otras disposiciones".

De los congresistas,

Iván Cepeda Castro
Senador de la República

JOSE LUIS PÉREZ OYUELA
Senador de la República

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE

PROYECTO DE LEY N° 113 DE 2024

Proyecto de Ley 113 de 2024 Senado, "Por medio de la cual se modifica la Ley 1998 de 2019 y se rinden honores a los estudiantes fallecidos en los hechos ocurridos el día 17 de enero de 2019 en la Escuela de Cadetes de Policía General Francisco de Paula Santander, autorizando al Gobierno Nacional para su ascenso póstumo, con reconocimiento prestacional y pensional a los beneficiarios, y se dictan otras disposiciones"

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. Objeto. Esta Ley tiene por objeto modificar la Ley 1998 de 2019, por medio de la cual se hace un reconocimiento de ascenso póstumo a los estudiantes fallecidos y lesionados en los hechos ocurridos el día 17 de enero de 2019 en la Escuela de Cadetes de Policía "General Francisco de Paula Santander". Para ello, se autoriza al Gobierno nacional para que ascienda a los estudiantes fallecidos de forma excepcional al grado de Teniente y, a su vez, conceda reconocimiento prestacional y pensional de manera íntegra a los beneficiarios o quien acredite mejor derecho.

ARTÍCULO 2°. Modifíquese y adiciónese el artículo 2 de la Ley 1998 de 2019, el cual quedará así:

ARTÍCULO 2°. Autorícese al Gobierno nacional ascender de manera póstuma al grado de Teniente al personal de estudiantes de la Escuela de Formación de Oficiales de la Policía Nacional, fallecidos en actos meritorios con motivo del atentado ocurrido el día 17 de enero de 2019, con sus respectivos derechos prestacionales y pensionales a los beneficiarios o a quien acredite mejor derecho, contenidos en la Ley, de conformidad con las disposiciones vigentes de la fuerza pública, sin que sea exigible, para este acto, demostrar la dependencia económica respecto del causante.

ARTÍCULO 3°. Modifíquese y adiciónese el artículo 3 de la Ley 1998 de 2019, el cual quedará así:

ARTÍCULO 3°. El personal uniformado de la Policía Nacional de Colombia que se encontraba en comisión de estudios o licencia remunerada en la Escuela de Formación de Oficiales se registrará por las normas prestacionales y pensionales de la categoría que ostentaban al momento del fallecimiento, sin perjuicio de que sus beneficiarios puedan optar por el régimen que contenga los derechos prestacionales y pensionales más favorables.

Parágrafo 1. Al personal relacionado en el presente artículo se le otorgará el ascenso póstumo al grado de Teniente en forma excepcional.

Parágrafo 2. Autorícese al Gobierno nacional para adelantar los trámites de reconocimiento de la nacionalidad colombiana por adopción de manera póstuma a la cadete ecuatoriana Erika Sofía Chico Vallejo.

La solicitud de reconocimiento se iniciará por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores una vez se sancione y se publique la presente ley.

Parágrafo 3. La Carta de Naturaleza o Resolución de inscripción que otorga la Nacionalidad Colombiana por Adopción de manera póstuma a la cadete Erika Sofía Chico Vallejo se notificará a la Policía Nacional,

a los familiares de la cadete y se enviará copia a la Embajada de la República del Ecuador en Bogotá.

Parágrafo 4. Los honores y beneficios pensionales y prestacionales establecidos en la presente ley se aplicarán a la cadete Erika Sofía Chico Vallejo y a los beneficiarios que tengan mejor derecho, de acuerdo con la legislación colombiana y lo establecido en el parágrafo anterior.

Parágrafo 5. Las partidas para la asignación prestacional de los sobrevivientes establecidos en la presente ley se reconocerán hasta en un 50 % de las partidas computables para cada beneficiario en el grado conferido póstumamente.

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


Iván Cepeda Castro
Senador de la República


JOSE LUIS PÉREZ OYUELA
Senador de la República

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE

COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTO DE LEY No. 113 de 2024 SENADO

"POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 1998 DE 2019 Y SE RINDEN HONORES A LOS ESTUDIANTES FALLECIDOS EN LOS HECHOS OCURRIDOS EL DÍA 17 DE ENERO DE 2019, EN LA ESCUELA DE CADETES DE POLICÍA GENERAL FRANCISCO DE PAULA SANTANDER AUTORIZANDO AL GOBIERNO NACIONAL PARA SU ASCENSO PÓSTUMO, CON RECONOCIMIENTO PRESTACIONAL Y PENSIONAL A LOS BENEFICIARIOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. Objeto. Esta Ley tiene por objeto modificar la Ley 1998 de 2019, por medio de la cual se hace un reconocimiento de ascenso póstumo a los estudiantes fallecidos y lesionados en los hechos ocurridos el día 17 de enero de 2019 en la Escuela de Cadetes de Policía "General Francisco de Paula Santander". Para ello, se autoriza al Gobierno nacional para que ascienda a los estudiantes fallecidos de forma excepcional al grado de Teniente y, a su vez, conceda reconocimiento prestacional y pensional de manera íntegra a los beneficiarios o quien acredite mejor derecho.

ARTÍCULO 2°. Modifíquese y adiciónese el artículo 2 de la Ley 1998 de 2019, el cual quedará así:

ARTÍCULO 2°. Autorícese al Gobierno nacional ascender de manera póstuma al grado de Teniente al personal de estudiantes de la Escuela de Formación de Oficiales de la Policía Nacional, fallecidos en actos meritorios con motivo del atentado ocurrido el día 17 de enero de 2019, con sus respectivos derechos prestacionales y pensionales a los beneficiarios o a quien acredite mejor derecho, contenidos en la Ley, de conformidad con las disposiciones vigentes de la fuerza pública, sin que sea exigible, para este acto, demostrar la dependencia económica respecto del causante.

ARTÍCULO 3°. Modifíquese y adiciónese el artículo 3 de la Ley 1998 de 2019, el cual quedará así:

ARTÍCULO 3°. El personal uniformado de la Policía Nacional de Colombia que se encontraba en comisión de estudios o licencia remunerada en la Escuela de Formación de Oficiales se registrará por las normas prestacionales y pensionales de la categoría que ostentaban al momento del fallecimiento, sin perjuicio de que sus beneficiarios puedan optar por el régimen que contenga los derechos prestacionales y pensionales más favorables.

Parágrafo 1. Al personal relacionado en el presente artículo se le otorgará el ascenso póstumo al grado de Teniente en forma excepcional.

Parágrafo 2. Autorícese al Gobierno nacional para adelantar los trámites de reconocimiento de la nacionalidad colombiana por adopción de manera póstuma a la cadete ecuatoriana Erika Sofía Chico Vallejo.

La solicitud de reconocimiento se iniciará por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores una vez se sancione y se publique la presente ley.

Parágrafo 3. La Carta de Naturaleza o Resolución de inscripción que otorga la Nacionalidad Colombiana por Adopción de manera póstuma a la cadete Erika Sofía Chico Vallejo se notificará a la Policía Nacional, a los familiares de la cadete y se enviará copia a la Embajada de la República del Ecuador en Bogotá.

Parágrafo 4. Los honores y beneficios pensionales y prestacionales establecidos en la presente ley se aplicarán a la cadete Erika Sofía Chico Vallejo y a los beneficiarios que tengan mejor derecho, de acuerdo con la legislación colombiana y lo establecido en el parágrafo anterior.

Parágrafo 5. Las partidas para la asignación prestacional de los sobrevivientes establecidos en la presente ley se reconocerán hasta en un 50 % de las partidas computables para cada beneficiario en el grado conferido póstumamente.

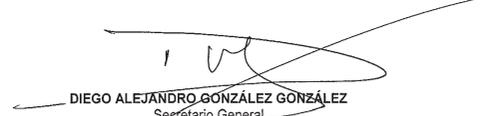
ARTÍCULO 4°. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SENADO DE LA REPÚBLICA

El texto transcrito fue el aprobado en primer debate en Sesión Ordinaria de la Comisión Segunda del Senado de la República del día doce (12) de noviembre del año dos mil veinticuatro (2024), según consta en el Acta No. 13 de Sesión de esa fecha.


JOSE LUIS PÉREZ OYUELA
Presidente
Comisión Segunda
Senado de la República


IVÁN CEPEDA CASTRO
Vicepresidente
Comisión Segunda
Senado de la República


DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General
Comisión Segunda
Senado de la República



INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 16 DE 2024 SENADO

por medio de la cual se adoptan medidas para fortalecer el Talento Humano de las Unidades de Trabajo Legislativo de los Congresistas.

<p style="text-align: center;">INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 016 DE 2024 SENADO "POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA FORTALECER EL TALENTO HUMANO DE LAS UNIDADES DE TRABAJO LEGISLATIVO DE LOS CONGRESISTAS".</p> <p>Senador ARIEL ÁVILA Presidente Comisión Primera Constitucional Permanente Senado de la República Ciudad</p> <p>En cumplimiento del encargo realizado por la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, de manera atenta, presento Informe de Ponencia para Segundo Debate del Proyecto de Ley No. 016 de 2024 Senado "Por medio de la cual se adoptan medidas para fortalecer el talento humano de las Unidades de Trabajo Legislativo de los congresistas", en los términos que se exponen a continuación:</p> <p>I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA</p> <p>El proyecto de ley objeto de estudio es de autoría del Senador Carlos Fernando Mooto Solarte, fue radicado ante la Secretaría General del Senado de la República el 20 de julio de 2024, publicado en la Gaceta del Congreso 1279 de 2024 y el 20 de septiembre de 2024 fue repartido a la Comisión Primera del Senado de la República por ser materia de su competencia.</p> <p>El 11 de septiembre de 2024, mediante Acta MD-05, la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, designó como ponente único al Senador Carlos Fernando Mooto Solarte y concedió 15 días para rendir el informe de ponencia para primer debate.</p> <p>El 22 de octubre de 2024 se aprobó por unanimidad en primer debate el informe de ponencia propuesto por el suscrito y allí fui designado como ponente único para segundo debate. Durante la discusión fueron presentadas varias proposiciones, como se indica:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) La Senadora Paloma Valencia propuso y dejó como constancia la modificación de los niveles asistente, técnico y profesional para promover la contratación de profesionales recién graduados o con menor experiencia. ii) Los Senadores Alejandro Vega y Humberto De La Calle propusieron la eliminación del apartado relativo a la obligación de los congresistas de presentar en los informes de gestión las labores desempeñadas por cada uno de los miembros de 	<p>su Unidad de Trabajo Legislativo. Dicha modificación fue aprobada por la Comisión.</p> <ul style="list-style-type: none"> iii) El Senador Julián Gallo propuso y dejó como constancia la modificación dirigida a acotar, el requisito de título de postgrado, en los requisitos de los cargos Asesor grados II y III. iv) La Senadora Clara López propuso y dejó como constancia la inclusión de equivalencias. <p>Adicionalmente, es importante destacar que la misma iniciativa fue presentada durante la legislatura 2023-2024, el 14 de noviembre de 2023 fue radicada en el Senado de la República y le fue asignado el número 191 de 2023 Senado, publicada en la Gaceta del Congreso 1787 de 2023 y remitida a la Comisión Primera del Senado de la República por ser materia de su competencia. Asimismo, el 14 de noviembre de 2023, mediante Acta MD-015, la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, designó como ponente único al Senador Carlos Fernando Mooto Solarte. El 28 de mayo de 2024 se llevó a cabo audiencia pública sobre la iniciativa para escuchar a la ciudadanía y a las entidades competentes en la materia. Posteriormente fue presentado el informe de ponencia para primer debate pero, por temas de agenda legislativa, el proyecto de ley no alcanzó a ser debatido y tuvo que ser archivado.</p> <p>II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY</p> <p>La iniciativa tiene por objeto adoptar medidas dirigidas a fortalecer el talento humano de las Unidades de Trabajo Legislativo de los congresistas a través de la modificación de las nomenclaturas y requisitos generales para acceder a los cargos. De esta manera, se pretende promover la idoneidad de los funcionarios que se desempeñan en labores legislativas.</p> <p>De acuerdo con el articulado aprobado en primer debate en la Comisión Primera, la iniciativa consta de tres (3) artículos incluido el relativo a la vigencia:</p> <table border="1" data-bbox="846 2132 1438 2287"> <thead> <tr> <th>ARTÍCULO</th> <th>CONTENIDO</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1</td> <td>Prevé el objeto del proyecto de ley.</td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>Modifica el artículo 388 de la Ley 5 de 1992.</td> </tr> <tr> <td>3</td> <td>Establece la vigencia.</td> </tr> </tbody> </table>	ARTÍCULO	CONTENIDO	1	Prevé el objeto del proyecto de ley.	2	Modifica el artículo 388 de la Ley 5 de 1992.	3	Establece la vigencia.
ARTÍCULO	CONTENIDO								
1	Prevé el objeto del proyecto de ley.								
2	Modifica el artículo 388 de la Ley 5 de 1992.								
3	Establece la vigencia.								

III. CONCEPTOS

Para efectos del análisis de la iniciativa y para la elaboración del presente informe de ponencia se tuvieron en cuenta los conceptos que, frente al Proyecto de Ley No. 191 de 2023 Senado "Por medio de la cual se adoptan medidas para profesionalizar las Unidades de Trabajo Legislativo de los Congresistas", emitieron: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio del Trabajo, Departamento Administrativo de la Función Pública, Comisión Nacional del Servicio Civil y Direcciones Administrativas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes.

Se recalca que el texto de la iniciativa radicado el pasado 20 de julio de 2024 y aprobado por la Comisión Primera del Senado de la República recoge las recomendaciones y observaciones expresadas en los conceptos que se relacionan a continuación:

a. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Mediante comunicación identificada con radicado No. 2024400055471 del 31 de enero de 2024 el Director de Desarrollo Organizacional del Departamento Administrativo de la Función Pública manifestó:

"(...) Es importante determinar y analizar en primer término la denominación dado al Proyecto de Ley en el sentido de que lo que se quiere es modificar de forma parcial el artículo 388° de la Ley 5° de 1992. Así mismo revisando las modificaciones previas efectuadas al citado artículo, las mismas se han efectuado mediante la denominación "Por el cual se modifica de forma parcial la Ley 5° de 1992". Por lo tanto, se hace una modificación al artículo vigente con el objeto que se determinará en el artículo 1° del Proyecto de Ley.

Artículo 1° Objeto. El objeto del proyecto de Ley debe consistir en modificar las nomenclaturas de los empleos actuales de las Unidades de trabajo Legislativo de los congresistas. Consideramos que los requisitos generales de los cargos de las UTLs en términos de estudios (formación) y Experiencia, así como las funciones para el desarrollo y ejecución de los empleos que se determinen por modificación de la Ley deben ser adoptados mediante resolución interna del Director Administrativo en el caso de la Cámara y el Director General o quien haga sus veces en el caso del Senado, lo anterior dado que los requisitos de estudio, experiencia y funciones determinadas son dinámicas y cambiantes y por aplicación del principio constitucional de celeridad y eficiencia cada vez que se modifique un requisito de un empleo de la UTL tendría que modificarse parcialmente la Ley por lo que se considera que la misma Ley debe determinar otorgar la facultad a la Mesa Directiva de la Cámara y Comisión de Administración del Senado para adoptar mediante resolución Internas las calidades de los empleos y efectuar igualmente mediante acto administrativo los cambios o modificaciones a dichas calidades entendidas en requisitos de estudio, experiencia y funciones del empleo.

Artículo 2°. Respecto al Artículo 2° consideramos como se indicó anteriormente que el citado artículo no debe contener los requisitos de los empleos que harán parte de la UTL, sino registrar

la columna de cargo y Remuneración, en ese sentido los requisitos deben ser establecidos y adoptados mediante Resolución Interna y por lo tanto podría incluirse un párrafo que así lo indique.

Respecto a la propuesta de que al finalizar la legislatura o al momento de su retiro cada integrante de la UTL deberá entregar, la misma corresponde a una función que debería quedar registrada en las calidades del empleo para el caso del empleo de LNY o en las obligaciones para vinculación por contrato de prestación de servicios según sea el caso.

Respecto al párrafo 2 relacionado a la aplicación de equivalencias entre estudio y experiencia, se determina que esta deberá ser establecida dentro de la Resolución Interna que adopte los requisitos para el desempeño de los diferentes empleos que hacen parte de la UTL., Por lo que se considera que no debe hacer parte del proyecto de Ley.

(...)

En conclusión se indica y recomienda por parte de este Departamento que el Proyecto de Ley presentado debe ceñirse expresamente a la modificación en cuanto a la denominación de los Cargos y a las asignaciones salariales de los mismos como de manera original se adoptó la Ley 5° de 1992 en su artículo 388, en cuanto a los requisitos para los empleos para su ejecución y desempeño estos deben actualizarse conforme a como lo indica la misma Ley por parte de las instancias pertinentes de carácter administrativo al interior de la Cámara de Representantes y Senado de la República respectivamente.

De acuerdo a lo anterior se sugiere efectuar un análisis jurídico de, si constitucionalmente es viable el Proyecto de Ley como parte integral de la exposición de motivos; este Departamento estará presto a brindar la asistencia y acompañamiento técnico requerido de acuerdo a las observaciones y comentarios contenidos en esta comunicación para el trámite de Ley de las Unidades de Trabajo legislativo (...).

b. UNIDAD COORDINADORA DE ASISTENCIA TÉCNICA LEGISLATIVA

Mediante comunicación del 16 de febrero de 2024 la Coordinadora de la Unidad de Asistencia Técnica Legislativa expresó:

"(...) Teniendo en cuenta los preceptos constitucionales, legales y jurisprudenciales sobre la especialidad de las leyes, y que el proyecto de ley propone modificar el artículo 388 de la Ley 5° de 1992 "Reglamento del Congreso" es preciso que el trámite legislativo se realice a través de una ley orgánica.

Ahora bien, con respecto a la experiencia profesional de los cargos asistenciales que propone la iniciativa legislativa, y bajo el precepto que se tendrán en cuenta las normas vigentes aplicadas a los empleados públicos, por el Departamento de la Función Pública. No es compatible la

propuesta legislativa con los lineamientos de la función pública, teniendo en cuenta que la naturaleza general de las funciones de los empleos de nivel técnico y asistencial son diferentes a los cargos profesionales, tal como lo expresa el Departamento Administrativo de la Función Pública -DAFP- en el concepto 279811 de 2021, que da lucidez sobre el Decreto 1083 de 2014 "Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública".

El concepto ratifica que la experiencia profesional es la adquirida en el ejercicio de las actividades inherentes a la profesión o disciplina académica; en cambio, la experiencia laboral se obtiene por el desempeño de funciones en cualquier empleo, ocupación, arte u oficio; y la experiencia relacionada, se logra con la ejecución de actividades semejantes a las del cargo a proveer:

"Conforme a lo expuesto y atendiendo puntualmente la consulta, en criterio de esta Dirección jurídica, la experiencia profesional relacionada es la adquirida en el desempeño de empleos con funciones similares al cargo a proveer, y tal experiencia será acreditada en el ejercicio de las actividades propias de la profesión exigida para el desempeño del empleo a proveer.

En consecuencia, la experiencia adquirida en el ejercicio de empleos del nivel Técnico o Asistencial, así se cuente con la aprobación del respectivo pensum académico de una formación profesional no está catalogada como experiencia profesional, pues la naturaleza general de las funciones del empleo de estos niveles es diferente.

Con fundamento en lo expuesto y atendiendo puntualmente la consulta, en criterio de esta Dirección Jurídica, en el caso materia de consulta no es procedente que la experiencia profesional pueda ser acreditada con experiencia adquirida en el ejercicio de empleos del Nivel Profesional o Técnico, para efectos de proveer empleos pertenecientes al Nivel Profesional, incluyendo el nombramiento en encargo." (Subrayado fuera de texto)

Ahora bien, el tercer nivel de la técnica legislativa consiste en la revisión de la armonía que debe existir entre una iniciativa legislativa y el ordenamiento jurídico vigente, tanto interno como internacional. En este caso, se realizó el cotejo sistémico entre el proyecto de ley y el diseño de la función pública a partir de niveles, grados y requisitos que garantizan la idoneidad en el ejercicio de las competencias públicas. Una solución al problema empírico planteado es que un profesional sea nombrado en el nivel profesional y en aquel evento en que una persona del nivel técnico cumpla las condiciones de profesionalización que se exigen para un cargo, sea promovido. La promoción es una forma de estimular la profesionalización de los servidores públicos del Estado.

En consecuencia, una vez estudiada la iniciativa legislativa frente al ordenamiento legal vigente, la jurisprudencia sobre la naturaleza jurídica de los cargos de las unidades de trabajo legislativo, así como los lineamientos de la Función Pública, se recomienda revisar la coherencia sistémica y la necesidad del proyecto ley (...).

c. MINISTERIO DE TRABAJO

A través de comunicación de fecha 6 de febrero de 2024 manifestaron:

"(...) Esta cartera no identifica competencia para conceptuar, por ende, no se presentan observaciones de conveniencia, ni objeciones de orden constitucional con respecto a esta iniciativa legislativa (...).

d. MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Mediante comunicación identificada con radicado No. 2-2024-01638 del 6 de marzo de 2024 el Viceministro General de Hacienda y Crédito Público manifestó:

"(...) Una vez revisado el articulado propuesto, este Ministerio manifiesta que no tiene observaciones de tipo presupuestal, teniendo en cuenta que el proyecto conserva el número de empleados y/o contratistas que pueden integrar las respectivas Unidades de Trabajo Legislativo y de igual manera se mantiene el valor mensual máximo de la remuneración para cada Unidad de Trabajo Legislativo en cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes (...).

e. DIRECCIÓN GENERAL ADMINISTRATIVA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

A través de comunicación del pasado 23 de mayo de 2024, la Directora General Administrativa del Senado de la República expresó:

"(...) Realizada (sic) el análisis del proyecto de Ley, se considera necesario efectuar las siguientes observaciones y recomendaciones de carácter técnico y jurídico con el propósito de armonizar diferentes aspectos del proyecto a las definiciones que, con posterioridad a la expedición de la Ley 5° de 1992, ha traído el desarrollo normativo para los empleos de libre nombramiento y remoción, así como otros aspectos de carácter contractual, para las vinculaciones mediante contrato de prestación de servicios; así:

Artículo del Proyecto	Observación
Artículo 1°. Objeto. El objeto de la presente ley es adoptar medidas para profesionalizar las Unidades de Trabajo Legislativo de los congresistas mediante la modificación de las nomenclaturas, requisitos generales de los cargos y asignación de funciones como una medida para combatir la corrupción y promover la idoneidad de los funcionarios que contribuyen a la labor legislativa.	Sea lo primero indicar que el objetivo del proyecto de ley se circunscribe única y exclusivamente a la profesionalización de los empleos de las unidades de trabajo legislativo de los congresistas, sin encontrar en la Ley 1474 de 2011 " Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública." una disposición que se refiera en su articulado a la profesionalización

Artículo del Proyecto	Observación
	<p>de empleos como una medida para combatir la corrupción, ya que éste proceso corresponde a lo que la norma ha definido como modificación de las plantas de personal.</p> <p>Por consiguiente, se propone que el artículo primero tenga la siguiente redacción: "Artículo 1°. Objeto. El objeto de la presente ley es adoptar medidas para profesionalizar las Unidades de Trabajo Legislativo de los congresistas mediante la definición de las funciones, ajuste de las denominaciones de empleos, la modificación de los requisitos generales de los cargos y promover la idoneidad de los funcionarios que contribuyen a la labor legislativa."</p> <p>Se sugiere ajustar la redacción del artículo 1° del proyecto toda vez que, como se explicará más adelante, la profesionalización a que se hace referencia se queda corta frente al número de empleos a los cuales se les aplica. En caso de que efectivamente la profesionalización se quiera aplicar sólo para el empleo denominado asistente IV, se recomienda evaluar la redacción sobre sí lo conveniente es hacer la referencia general a la modificación de los empleos de las unidades de trabajo legislativo.</p> <p>Lo anterior en consideración a que el cambio a profesional solo se aplicaría a uno de ellos.</p>
Artículo 2°.	<p>Es importante destacar que tal como se observa en la exposición de motivos de los antecedentes del proyecto de Ley se explica que el mismo tiene origen en la profesionalización de los empleos de las unidades de trabajo legislativo, tal y como se entiende del texto que se extrae del proyecto presentado en el año 2021, del cual se lee lo siguiente: "con el proyecto de ley los cargos de Asistentes III, IV y V pasan a ser Profesionales I, II y III, es decir se crean tres cargos profesionales,</p>
	<p>con el objetivo de incrementar los requisitos de formación académica y experiencia en cargos que actualmente tiene una remuneración que en otras entidades del sector público se ubican en grados profesionales o de asesor."</p> <p>Sin embargo, se observa que el proyecto en el artículo 2°, únicamente modifica los asistentes IV y V, los cuales pasarían a ser Profesional I y Asesor I, respectivamente. Del articulado propuesto se entendería que el total de empleos pasen de ser asistenciales a profesionales. Esto en consideración a la diferencia que se encuentra en la motivación del proyecto y su articulado. De esta forma el Asesor I pasa a ser Asesor II y así sucesivamente con los demás empleos de asesor hasta llegar al asesor VIII que pasaría de una asignación mensual de 15 a una de 14 salarios mínimos legales mensuales vigentes, según el proyecto propuesto.</p> <p>No obstante lo anterior, de la exposición de motivos y articulado del proyecto se esperaría que la profesionalización de empleos se aplicara a todos los empleos toda vez que como está definido o es la intención de la exposición de motivos como de articulado del proyecto, la medida pretende combatir la corrupción. Por lo tanto, cuando la profesionalización de empleos no aplica a todos ellos, se daría a entender que manteniendo el grado asistencial sin profesionalización lo que se pretende con el proyecto de Ley, que a voces del proyecto es evitar la corrupción, ésta pervive, aún con posterioridad a la modificación que la pretende erradicar por vía de la modificación de cargos.</p> <p>De igual manera, se observa que el proyecto de artículo 2° mantiene diferencias o discrepancias en el uso técnico del lenguaje cuando se mantiene o conserva la denominación de empleos de Asistenciales I, II, III; pero se exige para el primero de ellos experiencia de técnico, y para los dos</p>
Artículo del Proyecto	Observación
	<p>siguiente de tecnólogo.</p> <p>Vale la pena aclarar que el desarrollo legal, jurisprudencial y por vía de doctrina ha zanjado la diferencia entre dichos conceptos de asistencial y técnico o tecnólogo, entendiendo que no hay lugar a que a una persona requiera de experiencia de técnico o tecnólogo para ocupar un empleo del nivel asistencial, cuyo propósito se circunscribe a "el ejercicio de actividades de apoyo y complementarias de las tareas propias de los niveles superiores, o de labores que se caracterizan por el predominio de actividades manuales o tareas de simple ejecución", de acuerdo con lo establecido por el Decreto 770 de 2005 "Por el cual se establece el sistema de funciones y de requisitos generales para los empleos públicos correspondientes a los niveles jerárquicos pertenecientes a los organismos y entidades del Orden Nacional, a que se refiere la Ley 909 de 2004."</p>
Artículo 2°. Parágrafo 1. Cuando se trate de la calidad de Asesor, podrá darse la vinculación por virtud de contrato de prestación de servicios debidamente celebrado. El Congresista podrá solicitar a la autoridad nominadora que disponga la iniciación de las labores contratadas desde el mismo momento de la designación del Asesor.	<p>Se sugiere revisar la redacción del texto en cuanto a que la contratación de prestación de servicios se surte en cumplimiento a lo dispuesto por la Ley 80 de 1993, de tal forma que la autorización según la cual se "podrá" dar la vinculación de un contratista en calidad de asesor, se encuentra reglamentada por la Ley.</p> <p>Evaluar la conveniencia de incluir este parágrafo en el articulado del proyecto, teniendo en cuenta que las normas de contratación pública, así como el hecho que la norma ha definido que "En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales."</p>
En el evento de vinculación mediante contrato de prestación de servicios, no se considerarán prestaciones sociales en el valor del contrato celebrado, ni habrá lugar al reconocimiento o reclamación de ellas.	
Artículo 2°. Parágrafo 2. Para las equivalencias entre estudios y experiencia se tendrá en cuenta la normatividad vigente aplicable por el Departamento Administrativo	<p>Revisar la redacción del texto en lo referente a que la norma aplicable en materia de equivalencias es el Decreto 770 de 2005 "Por el cual se establece el sistema de funciones y de requisitos generales para</p>
Artículo del Proyecto	Observación
de la Función Pública para los empleos públicos.	<p>los empleos públicos correspondientes a los niveles jerárquicos pertenecientes a los organismos y entidades del Orden Nacional, a que se refiere la Ley 909 de 2004."</p>
Por incluir - Artículo - Recomendación	<p>Como se explicó anteriormente, ante la no definición de funciones para los empleos de las UTL, es plausible la definición de funciones generales para cada denominación de empleo y que a la vez permitan darle dinámica en los temas puntuales del trabajo. Esto se logra mediante unas funciones que se orienten a los planes, programas y proyectos de trabajo de las UTL.</p> <p>Las funciones de los empleos públicos cuentan con la siguiente estructura: Verbo; Objeto; Condición según la orientación que brinda la Escuela Superior de Administración Pública ESAP y el Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP, página 18 de la "Guía para establecer o ajustar el manual específico de funciones y de competencias laborales" de abril de 2018. Un ejemplo de tal circunstancia sería definir una función como:</p> <p>"... Participar en la recolección de información necesaria y en los estudios de los proyectos y proposiciones presentadas tanto en Comisión a la que pertenezca el Congresista como en la plenaria de la corporación de acuerdo con los objetivos y planes de trabajo definidos para la UTL;</p> <p>Proyectar las respuestas a las peticiones que lleguen con destino al Congresista, formuladas por los ciudadanos, las localidades, las comunidades en los términos establecidos por la ley y de acuerdo con los procedimientos e indicaciones impartidas;" (Funciones de proyecto de ley presentado en el año 2021)</p>
Por incluir - Artículo - Recomendación	<p>Ante el hecho que la ley 5° de 1992 no contiene una</p>

Artículo del Proyecto	Observación
	<p>definición de perfiles profesionales, no cuenta con una clasificación de los tipos de experiencia, no establece una definición de niveles jerárquicos para los empleos de las UTL y tampoco remite a la aplicación de otra norma para empleos del sistema general o sistema específico alguno, se recomienda evaluar la posibilidad de incluir la remisión a las definiciones que sobre el particular establece el Decreto 770 de 2005, "Por el cual se establece el sistema de funciones y de requisitos generales para los empleos públicos correspondientes a los niveles jerárquicos pertenecientes a los organismos y entidades del Orden Nacional, a que se refiere la Ley 909 de 2004".</p>
<p>Por incluir - Artículo - Recomendación</p>	<p>Evaluar incluir en la redacción del proyecto indicación de que los empleos allí contenidos corresponden con aquellos que la norma ha denominado empleos de tiempo completo, así como que la provisión de estos se efectuará mediante nombramiento ordinario.</p>
<p>Por incluir - Artículo - Recomendación</p>	<p>Incluir un artículo de transición, en el sentido de indicar que se respetarán las situaciones jurídicas consolidadas, esto es, la de aquellos funcionarios que se encuentren nombrados a la entrada en vigencia de la Ley que profesionalice los empleos de UTL, por cuanto puede ocurrir que con la profesionalización de los empleos habrá funcionarios que no cumplan con los nuevos requisitos, sin embargo se les habrá de respetar su permanencia en ellos como quiera que al momento de su posesión sí cumplía con los requisitos que se les exigía en ese momento, única condición que debe acreditar una persona para desempeñar un empleo.</p>

(...)".

f. COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

A través de comunicación del pasado 15 de febrero de 2024, manifestaron:

- La inclusión de un artículo estableciendo una transición, en el sentido de indicar que se respetarán las situaciones jurídicas consolidadas, esto es, la de aquellos funcionarios que se encuentren nombrados a la entrada en vigencia de la Ley que profesionalice los empleos de UTL, salvaguardando sus derechos bajo el entendido que al momento de su posesión sí cumplía con los requisitos que se les exigía en ese momento, condición que debe acreditar una persona para desempeñar un empleo público.

b. SENADORA PALOMA VALENCIA

La Senadora Paloma Valencia advirtió que la iniciativa es una oportunidad para ajustar varias situaciones que se presentan actualmente:

- La problemática relativa a la imposibilidad de certificar experiencia profesional a quienes siendo profesionales están vinculados en un cargo asistencial. Manifestó que es necesario ajustar la nomenclatura y requisitos de manera que se posibilite la certificación de experiencia profesional a estos funcionarios.
- La limitación de vinculación mediante contrato de prestación de servicio únicamente a asesores. Expresó que debe eliminarse dicha limitación, de manera que puedan vincularse por contrato de prestación de servicios toda la escala UTL.
- Analizar la necesidad de exigir un informe de gestión a los funcionarios UTL pues ya hay una gran carga laboral. Propuso que en el informe de gestión de los congresistas se adicione la indicación del funcionario UTL que se encargó de cada tema.

c. KENNETH BURBANO - DIRECTOR OBSERVATORIO DERECHO CONSTITUCIONAL UNIVERSIDAD LIBRE.

Manifestó que el tipo de ley del Proyecto de Ley No. 191 de 2023 Senado, que modifica la Ley 5 de 1992, es una ley ordinaria de conformidad con lo señalado en el numeral 20 y 23 del artículo 150 constitucional. Así lo reitera la sentencia de la Corte Constitucional C-830 de 2001 "El estatuto de personal, que contiene en detalle la estructura administrativa y técnica de la corporación, la clasificación, funciones y provisión de los empleos, entre otras materias, no se encuentra dentro de los asuntos que, según el artículo 151 superior, deben ser regulados por medio de ley orgánica, como ya se expresó en párrafos anteriores y, por ende, mal podría concebirse como un parámetro de orientación y de constitucionalidad para las demás leyes. El estatuto de personal del Congreso debe ser establecido mediante ley ordinaria, la cual no requiere de la referida rigidez y estabilidad normativa de la ley orgánica".

Adicionalmente, la Corte Constitucional en la C-1042 de 2007 ha señalado que cualquier duda respecto a la reserva de ley orgánica, se debe resolver a favor del legislador ordinario "La duda en el caso de si una determinada materia tiene reserva de ley orgánica o no, debe resolverse a favor del

"(...) En consecuencia, esta entidad no es la competente para dar un pronunciamiento o emitir un concepto respecto al texto de la iniciativa presentada, dado que no está dentro de sus funciones, ningún asunto relacionado con la nomenclatura, requisitos y asignación salarial de los empleos públicos, y en particular de aquellos que integran las Unidades de Trabajo Legislativo-UTL, así como tampoco regular o controlar las situaciones que se generen dentro de la rama legislativa, no obstante, esta entidad, considera importante brindar a su digno despacho, diferentes elementos legales y jurisprudencial es que faciliten análisis del tema que plantea (...)".

IV. AUDIENCIA PÚBLICA

El pasado 28 de mayo del 2024 se celebró en la Comisión Primera del Senado de la República la audiencia pública sobre el Proyecto de Ley N° 191 de 2023 Senado "Por medio de la cual se adoptan medidas para profesionalizar las Unidades de Trabajo Legislativo de los Congresistas" y se presentaron las siguientes intervenciones, cuyas observaciones fueron recogidas por el texto presentado el pasado 20 de julio de 2024:

a. DIRECCIÓN GENERAL ADMINISTRATIVA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

Resaltó la importancia del proyecto de ley y elevó las siguientes recomendaciones:

- Frente al artículo 1 se sugiere que el objeto de la Ley no se enfoque en que la profesionalización se busca como una medida para combatir la corrupción.
- Se observa que el proyecto en el artículo 2, únicamente modifica los asistentes IV y V, los cuales pasarían a ser Profesional I y Asesor I, respectivamente. De esta forma el actual Asesor I pasa a ser Asesor II y así sucesivamente con los demás empleos de asesor hasta llegar al asesor VIII que pasaría de una asignación mensual de 15 a una de 14 salarios mínimos legales mensuales vigentes, según el proyecto propuesto. De igual manera, se observa que el proyecto de artículo 2° mantiene diferencias o discrepancias en el uso técnico del lenguaje cuando se mantiene o conserva la denominación de empleos de Asistenciales I, II, III; pero se exige para el primero de ellos experiencia de técnico, y para los dos siguiente de tecnólogo, no debiendo exigir ese tipo de experiencias a empleos de naturaleza asistencial.
- Frente al párrafo 1 del Artículo 2 se sugiere revisar la necesidad de incluirlo en cuanto a que la contratación de prestación de servicios se surte en cumplimiento a lo dispuesto por la Ley 80 de 1993, de tal forma que la autorización según la cual se "podrá" dar la vinculación de un contratista en calidad de asesor, se encuentra reglamentada por la Ley.

legislador ordinario, por dos razones fundamentales: la cláusula general de competencia del legislador y por las limitaciones de las leyes orgánicas que constituyen un límite al proceso democrático".

Respecto al artículo 2 del Proyecto de Ley expresó que el Asistente III al cual se le asigna 5 smmlv, equivalente en 2024 a la suma de \$6.500.000, puede ser devengado por un Profesional I, con título profesional; y el Profesional I en el Proyecto de Ley podría denominarse Profesional II, al que se exija 6 meses de experiencia. Lo anterior, si se compara con los rangos salariales de otras entidades públicas, no suele haber un asistente III con una remuneración de 5 smmlv, al contrario, con este salario se emplea a profesionales. Esta modificación contribuiría a una asignación salarial más equitativa y al reconocimiento profesional de las personas que se vinculen a las UTLs y de sus actividades.

Manifestó que sería importante también por ley, que todas las personas que trabajan en la UTLs, una vez estén vinculadas, en forma obligatoria, se capaciten en las universidades, como, por ejemplo, en la Universidad Libre, sobre asuntos constitucionales, la actividad legislativa, la estructura y funcionamiento del Estado, derechos humanos, Derecho Internacional Humanitario, entre otros temas, de acuerdo con su cargo, y pagado por el Congreso de la República.

d. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Manifestó las observaciones y sugerencias expresadas en el concepto contenido en la comunicación identificada con radicado No. 2024400055471 del 31 de enero de 2024 que se cita en acápite precedente.

V. ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY

a. NATURALEZA ORGÁNICA DEL PROYECTO DE LEY

En ejercicio de la función legislativa, la Constitución Política ha encomendado al Congreso de la República hacer las leyes, interpretarlas, reformarlas y derogarlas. Sin embargo, de acuerdo con su contenido, el propio Constituyente ha clasificado las leyes en diversos tipos. De este modo, el Legislador puede expedir códigos o conjuntos sistemáticos de normas, leyes marco, leyes de facultades extraordinarias, leyes estatutarias, leyes ordinarias o de contenido ordinario y leyes orgánicas.

El artículo 151 de la Constitución Política de Colombia dispone que:

"(...) **Artículo 151.** El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para

su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara (...)" (Subrayado fuera del texto).

La Corte Constitucional ha reiterado en su jurisprudencia que "las leyes orgánicas, dada su propia naturaleza, tienen un rango superior frente a las demás leyes, por consiguiente, imponen sujeción a la actividad ordinaria del Congreso. Sin embargo, no alcanzan la categoría de normas constitucionales (CP art. 151), conoquiera que se orientan a organizar aquello que previamente ha sido constituido en la Carta Fundamental. Su importancia está reflejada en la posibilidad de condicionar la expedición de otras leyes al cumplimiento de ciertos fines y principios, a tal punto que llegan a convertirse en verdaderos límites al procedimiento legislativo ordinario y a la regla de mayoría simple, que usualmente gobierna la actividad legislativa"¹.

Asimismo, la Corte Constitucional ha manifestado:

"(...) las leyes orgánicas deben cumplir una serie de exigencias adicionales a los requerimientos necesarios para la aprobación de cualquier otra ley. Así, de antaño la jurisprudencia ha identificado cuatro aspectos que se refieren a los rasgos y requisitos especiales, los cuales son: (i) el fin de la ley; (ii) su contenido o aspecto material; (iii) la votación mínima aprobatoria; y (iv) el propósito del legislador. "En relación con el primer rasgo, la finalidad de la ley orgánica consiste en incorporar una serie de reglas a las cuales "estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa" (CP art. 151), razón por la cual este tipo de normas regulan el trámite aprobatorio de las normas de inferior jerarquía en sus respectivas materias y en lo de su competencia y, en resumen, "la ley orgánica condiciona la expedición de leyes sobre la materia que ella trata." En cuanto al segundo requisito, referente a la materia que debe abarcar la ley estatutaria, la Corte ha dicho que "las materias de reserva constitucional de ley orgánica constituyen el elemento trascendental para definir e identificar este tipo especial de leyes." En este sentido, "la Constitución consagra cuatro materias específicas de reserva de ley orgánica, las cuales, según la denominación dada en la doctrina y en la jurisprudencia, corresponden a las siguientes: Ley Orgánica del Congreso, Ley Orgánica de Planeación, Ley Orgánica del Presupuesto y Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. De esta manera, la definición constitucional de las leyes orgánicas se elabora a partir de este criterio material." "En ese orden de ideas, atribuye reserva de ley orgánica a las leyes que reglamentan el Congreso y cada una de las Cámaras; las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones; el plan general de desarrollo; y la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales." En lo referente al tercer punto, las mayorías especiales requeridas para la aprobación de una ley orgánica (consistentes en la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra cámara) son corolario de la especialidad de esta clase de leyes. Tiene como propósito "la obtención de mayor consenso de las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la República, lo cual garantiza mayor legitimidad democrática a la ley que va a autolimitar el ejercicio de la actividad legislativa," así como una mayor vocación de permanencia de esta clase de leyes, pues a ellas está condicionada la expedición y reforma de las normas ordinarias. Por

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-052 de 2015.

último, en lo que tiene que ver con el propósito de aprobar una ley orgánica, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que "en el propio trámite legislativo debe aparecer clara, expresa y positiva la voluntad del Congreso de aprobar o modificar una ley de naturaleza orgánica". Esta exigencia se orienta a resguardar la transparencia en el debate democrático, y por medio de ella, se garantiza el control político de los ciudadanos a sus autoridades así como el fin esencial del Estado de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida política de la Nación (CP arts. 2 y 40) (...)"².

Por otra parte, la Corte Constitucional en la Sentencia C-494 de 2015 estableció que las leyes orgánicas pueden modificar o derogar todas las leyes en orden jerárquico inferior, sin embargo, solo pueden ser sustituidas por otras del mismo nivel o superior, así:

"(...) De allí la trascendencia para la democracia constitucional en determinar con precisión, si una materia es propia de ley orgánica o no, por cuanto la norma orgánica superior puede modificar o derogar válidamente todas aquellas disposiciones que se encuentren en los niveles inferiores, empero, sólo puede sustituirse por otra del mismo o superior nivel. Las consecuencias negativas de la incompetencia del legislador conllevan a que, si una norma ordinaria regula los contenidos de la superior, podría válidamente ser expulsada del ordenamiento jurídico.

(...)

De lo anterior se puede concluir que cuando una ley ordinaria irrumpe en materias reservadas a ley orgánica, desconoce los requisitos que deben reunirse para dictar estas, en consecuencia, deviene una declaratoria de inconstitucionalidad, por cuanto el precepto de carácter ordinario ríñe directamente con la Constitución y los imperativos constitucionales de competencia obligatorios para el Legislador.

Contrario sensu, cuando una ley orgánica se extralimita al regular por ese procedimiento materias no reservadas, se deberá ponderar el principio democrático, dado que no es deseable que una norma de carácter ordinario sea elevada a rango orgánico por los efectos negativos de desconocimiento de las minorías, congelación de rangos legales y petrificación del derecho que acarrearán, al efectuarse un trámite legislativo rígido para un supuesto normativo basado en mayorías simples (...)"

El Máximo Tribunal Constitucional en Sentencia C-052 de 2015 determinó que toda reforma, inclusión, eliminación o en general cualquier modificación que se proponga sobre una ley orgánica, debe preservar el carácter de ley orgánica, por lo tanto, las leyes ordinarias que contravengan la protección constitucional de estas leyes son declaradas inconstitucionales:

"(...) Por ejemplo, en la sentencia C-432 de 2000, se demandó la inconstitucionalidad del artículo 21 de la Ley 344 de 1996, pues el actor estimaba que la norma acusada (que revestía el

² Ibidem

carácter de ordinaria) había modificado la ley orgánica de presupuesto (concretamente el artículo 69 de la ley 179 de 1994). En este fallo, la Corte Constitucional encontró que efectivamente se había transgredido la reserva de ley orgánica y declaró que: "[n]o se requieren profundos análisis para concluir que la ley 344 introdujo una modificación sustancial a la forma de calcular el presupuesto de estas entidades (...) Y, es en este punto, en donde radica la vulneración del artículo 151 de la Constitución. Hay que observar, que la modificación no es, como lo dice el señor Procurador, un desarrollo de la disposición de la que obra en la ley orgánica, pues, como se vio, en el artículo 21 se consagró en los incisos 2º, 3º y 4º, un cambio sustancial, lo que, de acuerdo con la Constitución y la interpretación constitucional de las leyes orgánicas deviene en la inexistencia de tales incisos, pues, sólo mediante una ley orgánica era posible establecer estas modificaciones."

Así, la Corte ha estimado que cuando una ley ordinaria realiza una modificación sustancial a una norma de carácter orgánico, la primera deviene inconstitucional (...)"

En este orden de ideas, se considera que la iniciativa objeto de estudio es de naturaleza orgánica pues: i) pretende la modificación del artículo 388 de la Ley 5 de 1992 "Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes", Ley de carácter orgánico que solo puede ser modificada por una norma de igual naturaleza; ii) Según el artículo 6 de la Ley 5 de 1992 el Congreso tiene una función administrativa "para establecer la organización y funcionamiento del Congreso Pleno, el Senado y la Cámara de Representantes", la cual también está regulada por la misma Ley 5.

b. LAS UNIDADES DE TRABAJO LEGISLATIVO - UTL

La Corte Constitucional en la Sentencia C-127 de 2021 precisó que todos los congresistas tienen derecho a una unidad de trabajo, conformada por máximo diez empleados de libre nombramiento o contratistas, postulados por discrecionalidad de los congresistas y con un sueldo que no sobrepase los 50 SMMLV:

"(...) El artículo 388 de la Ley 5ª de 1992 fue modificado, inicialmente, por el artículo 1 de la Ley 186 de 1995 y, luego, por el artículo 7 de la Ley 868 de 2003. Esta última norma establece que, con el objeto de adelantar una labor legislativa eficiente, cada congresista contará con una unidad de trabajo a su servicio, conformada «por no más de 10 empleados y/o contratistas».

Del mismo modo, la Ley 868 de 2003 prescribe que para la provisión de tales cargos «cada Congresista postulará, ante el Director Administrativo, en el caso de la Cámara y ante el Director General o quien haga sus veces, en el caso del Senado, el respectivo candidato para su libre nombramiento y remoción».

En relación con el sueldo o salario, dispone el artículo en comento que éste «no podrá sobrepasar el valor de 50 salarios mínimos legales mensuales para cada unidad». Así, establece la nomenclatura y la escala de remuneración de los cargos de la UTL del Congreso (...)"

Asimismo, en la sentencia C-124 de 2004 indicó que las UTL tienen como fin la realización de una actividad de tipo administrativo y, por consiguiente, deben respetar los preceptos establecidos en el artículo 209 superior para la función administrativa y dentro de ellos el principio de imparcialidad enunciado igualmente en el artículo 3 del Código Contencioso Administrativo.

En la sentencia C-172 de 2010 el Máximo Tribunal Constitucional determinó que las unidades de trabajo legislativo son unos cuerpos políticos capaces de apoyar de manera eficiente a los senadores o representantes en sus tareas políticas, legislativas, técnicas, de comunicación y sociales:

"(...) A partir de lo visto, puede concluirse que las Unidades de Trabajo Legislativo introducidas por la Ley 186 de 1995 tuvieron por finalidad aumentar la eficiencia del trabajo desarrollado en el Congreso, así como vincular a la actividad desplegada por los Congresistas a personas capaces de apoyarlas en sus múltiples labores políticas, legislativas, técnicas, de comunicación y sociales. En pocas palabras: la creación de las Unidades de Trabajo Legislativo estuvo ligada a la idea de elevar el nivel del trabajo legislativo así como el buen desempeño de Senadores y Representantes en debates, campañas y durante la legislatura buscando, de un lado, tender puentes entre el trabajo articulado de las distintas Unidades de Trabajo Legislativo en el Congreso y las exigencias provenientes del exterior e intentando, de otro lado, enlazar de la manera más eficiente posible la teoría con la práctica (...)"

Actualmente, como está previsto en el artículo 388 de la Ley 5 de 1992, en las Unidades de Trabajo Legislativo de los Congresistas existen sólo dos tipos de cargos: Asistente y Asesor. Cada uno de estos cargos está definido con un número o grado y tiene una asignación salarial.

El último inciso del artículo 388 señala que las calidades para ser asesor serán definidas mediante resolución de la Mesa Directiva de la Cámara y de la Comisión de Administración del Senado, conjuntamente.

En concordancia con lo anterior fueron expedidas las resoluciones MD-1095 de 2010 de la Cámara de Representantes y 009 de 1995 del Senado de la República, por lo que actualmente los requisitos y las asignaciones salariales para desempeñar cargos en UTL son los siguientes:

1- ASISTENTE

CARGO	ASIGNACIÓN SALARIAL (#SMMLV)	REQUISITOS
Asistente I	3	Ninguno
Asistente II	4	Ninguno
Asistente III	5	Ninguno

Asistente IV	6	Ninguno
Asistente V	7	Ninguno

2- ASESOR

CARGO	ASIGNACIÓN SALARIAL (#SMLMV)	REQUISITOS
Asesor I	8	Haber culminado estudios Universitarios o Tecnológicos o haber cursado dos (2) años de estudios Universitarios o Tecnológicos y tener un (1) año de experiencia laboral comprobada
Asesor II	9	Título de Educación Superior, o terminación de estudios superiores.
Asesor III	10	Título de Educación Superior y un (1) año de experiencia profesional.
Asesor IV	11	Título de Educación Superior y dos (2) años de experiencia profesional.
Asesor V	12	Título de Educación Superior y tres (3) años de experiencia profesional.
Asesor VI	13	Título de Educación Superior formación universitaria o profesional, título de formación avanzada o postgrado y tres (3) años de experiencia profesional.
Asesor VII	14	Título de formación universitaria o profesional, título de formación avanzada o postgrado y cuatro (4) años de experiencia profesional.
Asesor VIII	15	Título de formación universitaria o profesional, título de formación avanzada o postgrado y cinco (5) años de experiencia profesional.

Los grados asistenciales tienen una remuneración que oscila entre los 3 SMLMV y 7 SMLMV, remuneración que, si es comparada con la escala salarial de otras entidades del sector público, se asigna normalmente a cargos que tienen unos requisitos de formación académica y experiencia mínima.

Ahora bien, para el caso de los grados asistenciales del Congreso de la República no se exige ningún tipo de requisito, por lo que, el profesional graduado y recién egresado que ejerza funciones asistenciales en el Congreso adquirirá experiencia laboral y no aporta en nada a su experiencia profesional y no podrá presentarse a convocatorias públicas para la provisión de empleos de las entidades públicas del nivel profesional, sino solo a los asistenciales, vulnerando así el derecho a la igualdad de oportunidades.

c. NECESIDAD DE ELEVAR A RANGO LEGAL LOS REQUISITOS DE LOS CARGOS DE LAS UNIDADES DE TRABAJO LEGISLATIVO.

Con la presente iniciativa también se pretende incluir en la Ley 5 los requisitos que se exigirán para cada cargo, pues en la actualidad, en virtud del artículo 388 del Reglamento del Congreso, la facultad de determinar las calidades para ocupar cargos de asesores, se le otorgó a la Mesa Directiva de la Cámara y de la Comisión de Administración del Senado, conjuntamente.

Elevar a rango de ley los requisitos de los cargos de las Unidades de Trabajo Legislativo de los congresistas resultaría más beneficioso para el funcionamiento del Congreso de la República, conforme a los siguientes caracteres de la ley³:

- **Generalidad:** Esto significa que la ley cubija a todas las personas que se encuentran en las condiciones previstas por ella, sin excepción de ninguna clase. En ese sentido, el proyecto de ley se encamina a unificar las disposiciones que en materia de requisitos para los cargos de las Unidades de Trabajo Legislativo de los congresistas han dictado tanto la Cámara de Representantes como el Senado de la República.
- **Obligatoriedad:** El carácter de la ley es imperativo-atributivo, lo cual implica una voluntad que manda y otra que obedece. Al elevar a rango de ley orgánica las disposiciones relacionadas con las calidades exigidas para las Unidades de Trabajo legislativo de los congresistas y demás contempladas en la presente iniciativa, se derogan las resoluciones MD-1095 de 2010 de la Cámara de Representantes y 009 de 1995 del Senado de la República.
- **Permanencia:** La ley rige un número indeterminado de casos o hechos y solo deja de tener vigencia mediante su derogación. Una ley de la República tiene mayor vocación de permanencia que una resolución dictada por la mesa directiva de la Cámara de Representantes o por el Senado de la República. Este atributo otorga mayor seguridad jurídica y estabilidad a las disposiciones que regulan las calidades exigidas para las Unidades de Trabajo Legislativo de los congresistas.
- **Abstracta e impersonal:** La ley no está hecha para regir casos individuales, ni para personas determinadas.

El proyecto de ley no tiene por objeto resolver la situación individual de los funcionarios que actualmente se encuentran vinculados a las Unidades de Trabajo Legislativo de los congresistas. Por el contrario, lo que pretende es profesionalizar la labor legislativa y combatir la corrupción al interior de la institución.

³ MONROY CABRA, G. Introducción al Derecho, decimosexta edición. (2015). Informe de ponencia Proyecto de Ley Orgánica No. 193 de 2019 Cámara "Por medio de la cual se adoptan medidas para profesionalizar las unidades de trabajo legislativo de los congresistas y se dictan otras disposiciones".

d. PANORAMA ACTUAL DE LAS UNIDADES DE TRABAJO LEGISLATIVO EN EL CONGRESO.

Según la División de Recursos Humanos del Senado de la República, al 30 de junio de 2024, el total de empleados de las Unidades de Trabajo Legislativo del Senado de la República era de 857. De los cuales, 77 con formación técnica y tecnológica, 95 con título de pregrado y 20 con título de postgrado.

Según información recabada en el año 2015, el número de funcionarios de las Unidades de Trabajo Legislativo, de conformidad con la nomenclatura y grado era el siguiente:

CARGO	NÚMERO DE FUNCIONARIOS
Asistente I	215
Asistente II	155
Asistente III	115
Asistente IV	88
Asistente V	98
Asesor I	66
Asesor II	27
Asesor III	20
Asesor IV	17
Asesor V	12
Asesor VI	12
Asesor VII	3
Asesor VIII	15

Según el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público, SIGEP, el número de funcionarios que figuran como profesionales en los cargos de Asistente en las Unidades de Trabajo Legislativo a abril de 2015 eran:

CARGO	NÚMERO DE FUNCIONARIOS PROFESIONALES
Asistente I	44
Asistente II	45
Asistente III	50
Asistente IV	33

Asistente V	32
-------------	----

De la información anterior, y teniendo en cuenta que hay una probabilidad alta de que el reporte de los empleados profesionales en cargos asistenciales, no sea la definitiva, pues como no se exigen requisitos para ocupar estos cargos, es muy común que, para la respectiva posesión, las personas no entreguen documentación completa en aras de agilizar el proceso, se puede inferir entonces la siguiente información por parte del Senado de la República a abril de 2015:

CARGO	Número de Funcionarios	Número de Funcionarios Profesionales	Participación Porcentual
Asistente I	215	44	20,5%
Asistente II	155	45	29,0%
Asistente III	115	50	43,5%
Asistente IV	88	33	37,5%
Asistente V	98	32	32,7%

Es preocupante ver cómo en el caso de los Asistentes III, IV y V, el 43,5%, 37,5% y 32,7% respectivamente, siendo profesionales y recibiendo una remuneración salarial digna y justa, no puedan tener derecho a que se les certifique su experiencia profesional o técnica-profesional según corresponda.

Así las cosas, el presente proyecto de ley tiene por objeto modificar la denominación de los cargos de la Unidad de Trabajo Legislativo de los congresistas, sin afectar las asignaciones salariales de los escalafones establecidos en la Ley 5 de 1992, también con el propósito de contribuir a que los profesionales, técnicos o tecnólogos que hayan, como mínimo, culminado y aprobado la totalidad de sus materias, puedan obtener certificación de experiencia técnico-profesional o profesional durante el periodo de tiempo que sean vinculados a la Corporación, y que actualmente no gozan de ese derecho por ostentar cargos de nivel asistencial.

e. NORMATIVIDAD EN OTRAS ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO

Para este proyecto de ley, se ha tomado en cuenta la normatividad frente a las escalas salariales y la clasificación de los cargos en otras entidades del Orden Nacional que puedan ser comparadas o similares al Congreso de la República. Así pues, analizamos en primera medida la clasificación de cargos y su respectiva escala salarial de la Procuraduría General de la Nación, con base en el Decreto 263 de 2000 y 196 de 2014 del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Como experiencia, para los empleados de la Procuraduría General de la Nación, se entiende los conocimientos, habilidades y las destrezas adquiridas o desarrolladas mediante el ejercicio de una profesión, ocupación, arte u oficio.

De igual manera, se clasifica la experiencia en profesional, docente, específica, relacionada y general. La experiencia profesional, el decreto la define así: *“Experiencia profesional: es la adquirida a partir de la terminación y aprobación de todas las materias que conforman el pensum académico de pregrado de la respectiva formación profesional, o de especialización tecnológica, en el ejercicio de las actividades propias de la profesión o especialidad relacionadas con las funciones del empleo al cual aspira. Para los cargos del nivel directivo, esta experiencia sólo se cuenta a partir de la obtención del título profesional respectivo”*. La experiencia general es *“la adquirida con el ejercicio de cualquier empleo, profesión, ocupación, arte u oficio”*.

Ahora bien, al revisar la clasificación de los cargos encontramos que, en la Procuraduría General de la Nación, los empleados son vinculados bajo los siguientes tipos de cargos:

- Nivel Directivo
- Nivel Asesor (De grado 19 a 25)
- Nivel Ejecutivo (De grado 15 a 22)
- Nivel Profesional (De grado 15 a 19)
- Nivel Técnico (De grado 8 a 19)
- Nivel Administrativo (De grado 6 a 11)
- Nivel operativo (De grado 1 a 14)

Con lo anterior, podemos ver cómo con un gran abanico de posibilidades las personas que se vinculan a la Procuraduría General de la Nación, dependiendo de su formación y su experiencia, pueden acceder a diferentes niveles de cargos y asignaciones salariales pero siempre cumpliendo con los requisitos establecidos para el cargo a ocupar.

Si comparamos las asignaciones salariales del Congreso de la República con las de la Procuraduría General de la Nación, en el primero, son asistentes personas que perciban una remuneración salarial entre 3 a 7 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes. La experiencia adquirida en este tipo de cargos, es experiencia laboral más no profesional. Por su parte, en la Procuraduría General de la Nación, los cargos de nivel profesional oscilan entre \$3.987.705 hasta \$6.021.326 y la experiencia acreditada es de tipo profesional (valores para el 2017).

Así pues, se puede ver cómo, según asignación salarial y nomenclatura del cargo, para un profesional en Colombia, sería mucho más beneficioso vincularse en la Procuraduría General de la Nación como profesional que en el Congreso de la República como asistente, independiente del grado al que pertenezca, y con una escala salarial muy similar, pues en el Ministerio Público está aumentando y creando experiencia profesional que sirve en su historia laboral, mientras que en el Congreso de la República, al no existir requisitos para ocupar los cargos asistenciales, no se puede certificar experiencia profesional.

Ahora bien, un ejemplo más claro, para sustentar la conveniencia de este proyecto de ley, es el rango de asignación salarial y nomenclaturas de cargos de las Unidades de Apoyo Normativo del Concejo de Bogotá. El Decreto Distrital 294 de 2023 de la Alcaldía Mayor de Bogotá fijó las escalas de remuneración salarial así:

ESCALA SALARIAL UNIDADES DE APOYO NORMATIVO CONCEJO DE BOGOTÁ D.C.							
Decreto Distrital 294 de 2023: Por medio del cual se modifica el Decreto Distrital 005 del 15 de febrero de 2023 "Por medio del cual se fija el incremento salarial para los empleados públicos del Concejo Bogotá D.C."							
VIGENCIA 2023							
NIVEL OCUPACIONAL	CARGO	CÓDIGO	GRADO	SUELDO BÁSICO	GASTOS DE REPRESENTACIÓN (%)	PRIMA TÉCNICA (MAXIMA) (%) O SECRETARIAL (****)	
ASESOR	Asesor	105	06	9.889.513	1.977.903	20%	4.944.767
	Asesor	105	05	8.828.151	1.765.630	20%	4.414.076
	Asesor	105	04	6.546.202	1.309.240	20%	3.273.101
	Asesor	105	03	5.324.809	1.064.962	20%	2.662.405
	Asesor	105	01	4.893.985	978.797	20%	2.446.993
PROFESIONAL	Profesional Universitario	219	01	4.076.872	0	0%	1.630.749
ASISTENCIAL	Auxiliar Administrativo*	407	10	3.735.415	0	0%	0
	Secretario Ejecutivo	425	08	3.394.263	0	0%	67.885
	Conductor	480	07	3.207.325	0	0%	0
	Auxiliar Administrativo	407	06	3.140.768	0	0%	0
	Secretario Ejecutivo	425	02	2.526.281	0	0%	50.526
	Auxiliar Administrativo	407	02	2.526.281	0	0%	0

Como se observa, hoy alguien que se vincule a un cargo asistencial en una Unidad de Apoyo Normativo de un Concejal de Bogotá podría obtener una remuneración básica que oscila entre los \$2.526.281 y los \$3.735.415. Mientras que en una Unidad de Trabajo Legislativo de un congresista puede ganar de 1 a 9 salarios mínimos, por lo que, es evidente la desproporcionalidad salarial.

Por los anteriores motivos esta iniciativa legislativa pretende fortalecer el talento humano de las Unidades de Trabajo Legislativo de los congresistas a través de la modificación de las nomenclaturas y la creación de los requisitos para acceder a cada uno de los cargos, además para reivindicar el principio de igualdad en la asignación salarial, profesionalizar el trabajo legislativo, garantizar la certificación de la experiencia profesionales de estos funcionarios y combatir la corrupción en esta materia.

VI. CONFLICTO DE INTERÉS

Con ocasión de lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019 según el cual *“El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286”*, se señala que este proyecto no genera conflicto de interés en virtud del literal a) del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019:

“(…) Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores (...)”.

En todo caso, esto no exime a que el congresista que así lo considere, manifieste razones por las cuales pueda considerar estar incurso en conflicto de interés.

VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

En atención a la discusión del 22 de octubre en la Comisión Primera del Senado de la República, se propone un pliego de modificaciones al texto aprobado con el objetivo de recoger las observaciones presentadas por los senadores:

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	OBSERVACIONES
<i>“POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA FORTALECER EL TALENTO HUMANO DE LAS UNIDADES DE TRABAJO LEGISLATIVO DE LOS CONGRESISTAS”</i>	<i>“POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA FORTALECER EL TALENTO HUMANO DE LAS UNIDADES DE TRABAJO LEGISLATIVO DE LOS CONGRESISTAS”</i>	Sin modificaciones
Artículo 1. Objeto. El objeto de la presente ley es adoptar medidas dirigidas a fortalecer el talento humano de las Unidades de Trabajo Legislativo de los congresistas mediante la modificación de las nomenclaturas y de los requisitos generales de los cargos, de manera que se promueva una mayor eficiencia en la labor legislativa.	Artículo 1. Objeto. El objeto de la presente ley es adoptar medidas dirigidas a fortalecer el talento humano de las Unidades de Trabajo Legislativo de los congresistas mediante la modificación de las nomenclaturas y de los requisitos generales de los cargos, de manera que se promueva una mayor eficiencia en la labor legislativa.	Sin modificaciones

Artículo 2. Modifíquese el artículo 388 de la Ley 5 de 1992, el cual quedará así:	Artículo 2. Modifíquese el artículo 388 de la Ley 5 de 1992, el cual quedará así:	Teniendo en cuenta las proposiciones presentadas en primer debate por los Senadores Paloma Valencia, Clara López y Julián Gallo se proponen las siguientes modificaciones:
Artículo 388. Unidad de Trabajo Legislativo de los Congresistas. Cada Congresista contará, para el logro de una eficiente labor legislativa, con una Unidad de Trabajo a su servicio, integrada por no más de 10 empleados y/o contratistas. Para la provisión de estos cargos cada Congresista postulará, ante el Director Administrativo de la respectiva cámara, el candidato para su libre nombramiento y remoción o para su vinculación por contrato.	Artículo 388. Unidad de Trabajo Legislativo de los Congresistas. Cada Congresista contará, para el logro de una eficiente labor legislativa, con una Unidad de Trabajo a su servicio, integrada por no más de 10 empleados y/o contratistas. Para la provisión de estos cargos cada Congresista postulará, ante el Director Administrativo de la respectiva cámara, el candidato para su libre nombramiento y remoción o para su vinculación por contrato.	1. Se modifican las nomenclaturas, requisitos y asignación de los profesionales para permitir que algunas labores de liberales, y promover empleo de profesionales sin experiencia.
La Planta de Personal de cada Unidad de Trabajo Legislativo de los Congresistas se conformará dentro de las posibilidades que permite la combinación de rangos y nominaciones señalados en este artículo a escogencia del respectivo Congresista. El valor de la remuneración mensual de la Unidad de Trabajo Legislativo no podrá sobrepasar el valor de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales para cada unidad.	La Planta de Personal de cada Unidad de Trabajo Legislativo de los Congresistas se conformará dentro de las posibilidades que permite la combinación de rangos y nominaciones señalados en este artículo a escogencia del respectivo Congresista. El valor de la remuneración mensual de la Unidad de Trabajo Legislativo no podrá sobrepasar el valor de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales para cada unidad.	2. Se propone en el grado asesor que se exija título de posgrado sin importar la modalidad.
Los empleos de la Unidad de Trabajo Legislativo de los	Los empleos de la Unidad de Trabajo Legislativo de los	3. Se propone incluir la aplicación de equivalencias contenidas en el Decreto 1083 de 2015 para mayor claridad, sin embargo no se menciona la norma en específico dado que esta puede ser modificada o derogada.

Congresistas tendrán la siguiente nomenclatura y escala de remuneración:

DENOMINACIÓN	REQUISITOS	REMUNERACIÓN (En salarios mínimos legales mensuales vigentes)
Asesor	Bachiller	3 (tres)
Técnico	Título de formación técnica profesional o título de formación tecnológica.	4 (cuatro)
Profesional I	Título profesional	5 (cinco)
Profesional II	Título profesional y uno (1) mes de experiencia profesional.	6 (seis)
Profesional III	Título profesional y dos (2) meses de experiencia profesional.	7 (siete)
Asesor I	Título profesional y veinticuatro (24) meses de experiencia profesional.	8 (ocho)
Asesor II	Título profesional, título de postgrado en modalidad de especialización o maestría y veinticuatro (24) meses de experiencia profesional.	9 (nueve)
Asesor III	Título profesional, título de postgrado en modalidad de especialización o maestría y sesenta (60) meses de experiencia profesional.	10 (diez)
Asesor IV	Título profesional, título de postgrado en modalidad de maestría y sesenta (60) meses de experiencia profesional.	11 (once)
Asesor V	Título profesional, título de postgrado en modalidad de maestría y sesenta (60) meses de experiencia profesional.	12 (doce)
Asesor VI	Título profesional, título de postgrado en modalidad de maestría y sesenta (60) meses de experiencia profesional.	13 (trece)

Congresistas tendrán la siguiente nomenclatura y escala de remuneración:

DENOMINACIÓN	REQUISITOS	REMUNERACIÓN (En salarios mínimos legales mensuales vigentes)
Asistente I	Bachiller	3 (tres)
Asistente II	Bachiller con formación técnica profesional o título de formación tecnológica.	4 (cuatro)
Profesional I	Título profesional	5 (cinco)
Profesional II	Título profesional y uno (1) mes de experiencia profesional.	6 (seis)
Profesional III	Título profesional y dos (2) meses de experiencia profesional.	7 (siete)
Profesional IV	Título profesional y veinticuatro (24) meses de experiencia profesional.	8 (ocho)
Asesor I	Título profesional y título de postgrado en modalidad de especialización o maestría y veinticuatro (24) meses de experiencia profesional.	9 (nueve)
Asesor II	Título profesional, título de postgrado en modalidad de especialización o maestría y sesenta (60) meses de experiencia profesional.	10 (diez)
Asesor III	Título profesional, título de postgrado en modalidad de maestría y sesenta (60) meses de experiencia profesional.	11 (once)
Asesor IV	Título profesional, título de postgrado en modalidad de maestría y sesenta (60) meses de experiencia profesional.	12 (doce)
Asesor V	Título profesional, título de postgrado en modalidad de maestría y sesenta (60) meses de experiencia profesional.	13 (trece)

Asesor VI	Título profesional, título de postgrado en modalidad de maestría y sesenta (60) meses de experiencia profesional.	14 (catorce)
Asesor VII	Título profesional, título de postgrado en modalidad de maestría y sesenta (60) meses de experiencia profesional.	15 (quince)

Asesor VI	Título profesional, título de postgrado en modalidad de maestría y sesenta (60) meses de experiencia profesional.	17 (diecisiete)
Asesor VII	Título profesional, título de postgrado en modalidad de maestría y sesenta (60) meses de experiencia profesional.	18 (dieciocho)
Asesor VIII	Título profesional, título de postgrado en modalidad de maestría y sesenta (60) meses de experiencia profesional.	19 (diezanove)

El Congresista deberá presentar mensualmente el informe de novedades que se hayan presentado dentro de la Unidad de Trabajo Legislativo a fin de ser tenido en cuenta por la Dirección Administrativa al momento de elaborar o presentar cambios en la nómina.

La certificación de cumplimiento de labores de los empleados y/o contratistas de la Unidad de Trabajo Legislativo, será expedida por el respectivo Congresista.

PARÁGRAFO. Cuando se trate de la calidad de Asesor, podrá darse la vinculación por virtud de contrato de prestación de servicios debidamente celebrado. El Congresista podrá solicitar a la autoridad nominadora que disponga la iniciación de las labores contratadas desde el mismo momento de la designación del Asesor.

El Congresista deberá presentar mensualmente el informe de novedades que se hayan presentado dentro de la Unidad de Trabajo Legislativo a fin de ser tenido en cuenta por la Dirección Administrativa al momento de elaborar o presentar cambios en la nómina.

La certificación de cumplimiento de labores de los empleados y/o contratistas de la Unidad de Trabajo Legislativo, será expedida por el respectivo Congresista.

Parágrafo 1. Cuando se trate de la calidad de Asesor, podrá darse la vinculación por virtud de contrato de prestación de servicios debidamente celebrado. El Congresista podrá solicitar a la autoridad nominadora que disponga la iniciación de las labores contratadas desde el

En el evento de vinculación mediante contrato de prestación de servicios, no se considerarán prestaciones sociales en el valor del contrato celebrado, ni habrá lugar al reconocimiento o reclamación de ellas.

mismo momento de la designación del Asesor.

En el evento de vinculación mediante contrato de prestación de servicios, no se considerarán prestaciones sociales en el valor del contrato celebrado, ni habrá lugar al reconocimiento o reclamación de ellas.

Parágrafo 2. Para las equivalencias entre estudios y experiencia se tendrá en cuenta la normatividad vigente aplicable por el Departamento Administrativo de la Función Pública para los empleos públicos.

Artículo 3. Vigencia y derogatorias. La presente ley entrará en vigencia a partir de la siguiente elección del Congreso de la República.

Artículo 3. Vigencia y derogatorias. La presente ley entrará en vigencia a partir de la siguiente elección del Congreso de la República.

Sin modificaciones

VIII. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa, solicito a la Plenaria del Senado de la República dar segundo debate al Proyecto de Ley No. 016 de 2024 Senado "Por medio de la cual se adoptan medidas para fortalecer el talento humano de las Unidades de Trabajo Legislativo de los congresistas" conforme al pliego de modificaciones propuesto.

Atentamente,

CARLOS FERNANDO MOYA SOLARTE
 Senador de la República
 Ponente

IX. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE

PROYECTO DE LEY No. 016 DE 2024
"POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA FORTALECER EL TALENTO HUMANO DE LAS UNIDADES DE TRABAJO LEGISLATIVO DE LOS CONGRESISTAS"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

Artículo 1. Objeto. El objeto de la presente ley es adoptar medidas dirigidas a fortalecer el talento humano de las Unidades de Trabajo Legislativo de los congresistas mediante la modificación de las nomenclaturas y de los requisitos generales de los cargos, de manera que se promueva una mayor eficiencia en la labor legislativa.

Artículo 2. Modifíquese el artículo 388 de la Ley 5 de 1992, el cual quedará así:

Artículo 388. Unidad de Trabajo Legislativo de los Congresistas. Cada Congresista contará, para el logro de una eficiente labor legislativa, con una Unidad de Trabajo a su servicio, integrada por no más de 10 empleados y/o contratistas. Para la provisión de estos cargos cada Congresista postulará, ante el Director Administrativo de la respectiva cámara, el candidato para su libre nombramiento y remoción o para su vinculación por contrato.

La Planta de Personal de cada Unidad de Trabajo Legislativo de los Congresistas se conformará dentro de las posibilidades que permite la combinación de rangos y nominaciones señalados en este artículo a escogencia del respectivo Congresista. El valor de la remuneración mensual de la Unidad de Trabajo Legislativo no podrá sobrepasar el valor de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales para cada unidad.

Los empleos de la Unidad de Trabajo Legislativo de los Congresistas tendrán la siguiente nomenclatura y escala de remuneración:

DENOMINACIÓN	REQUISITOS	REMUNERACIÓN (En salarios mínimos legales mensuales vigentes).
Asistente I	Bachiller	3 (tres)
Asistente II	Bachiller con doce (12) meses de experiencia o título de formación técnica	4 (cuatro)

DENOMINACIÓN	REQUISITOS	REMUNERACIÓN (En salarios mínimos legales mensuales vigentes).
	profesional o título de formación tecnológica.	
Profesional I	Título profesional	3 (tres)
Profesional II	Título profesional y seis (6) meses de experiencia profesional.	4 (cuatro)
Profesional III	Título profesional y doce (12) meses de experiencia profesional.	5 (cinco)
Profesional IV	Título profesional y veinticuatro (24) meses de experiencia profesional.	6 (seis)
Asesor I	Título profesional y treinta y seis (36) meses de experiencia profesional.	8 (ocho)
Asesor II	Título profesional, título de postgrado y veinticuatro (24) meses de experiencia profesional.	9 (nueve)
Asesor III	Título profesional, título de postgrado y treinta y seis (36) meses de experiencia profesional.	10 (diez)

DENOMINACIÓN	REQUISITOS	REMUNERACIÓN (En salarios mínimos legales mensuales vigentes).
Asesor IV	Título profesional, título de postgrado en la modalidad de maestría y cuarenta y ocho (48) meses de experiencia profesional.	11 (once)
Asesor V	Título profesional, título de postgrado en la modalidad de maestría y sesenta (60) meses de experiencia profesional.	12 (doce)
Asesor VI	Título profesional, título de postgrado en modalidad de maestría y setenta y dos (72) meses de experiencia profesional.	13 (trece)
Asesor VII	Título profesional, título de postgrado en modalidad de maestría y ochenta y cuatro (84) meses de experiencia profesional.	14 (Catorce)
Asesor VIII	Título profesional, título de postgrado en modalidad maestría y noventa y seis (96) meses de experiencia profesional.	15 (Quince)

El Congresista deberá presentar mensualmente el informe de novedades que se hayan presentado dentro de la Unidad de Trabajo Legislativo a fin de ser tenido en cuenta por la Dirección Administrativa al momento de elaborar o presentar cambios en la nómina.

La certificación de cumplimiento de labores de los empleados y/o contratistas de la Unidad de Trabajo Legislativo, será expedida por el respectivo Congresista.

Parágrafo 1. Cuando se trate de la calidad de Asesor, podrá darse la vinculación por virtud de contrato de prestación de servicios debidamente celebrado. El Congresista podrá solicitar a la autoridad nominadora que disponga la iniciación de las labores contratadas desde el mismo momento de la designación del Asesor.

En el evento de vinculación mediante contrato de prestación de servicios, no se considerarán prestaciones sociales en el valor del contrato celebrado, ni habrá lugar al reconocimiento o reclamación de ellas.

Parágrafo 2. Para las equivalencias entre estudios y experiencia se tendrá en cuenta la normatividad vigente aplicable por el Departamento Administrativo de la Función Pública para los empleos públicos.

Artículo 3. Vigencia y derogatorias. La presente ley entrará en vigencia a partir de la siguiente elección del Congreso de la República.


CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE
 Senador de la República
 Ponente

**TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL
H. SENADO DE LA REPÚBLICA**

PROYECTO DE LEY N° 16 DE 2024 SENADO

**“POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA
FORTALECER EL TALENTO HUMANO DE LAS UNIDADES DE
TRABAJO LEGISLATIVO DE LOS CONGRESISTAS”**

EL CONGRESO DE COLOMBIA

D E C R E T A:

ARTÍCULO 1°. OBJETO. El objeto de la presente ley es adoptar medidas dirigidas a fortalecer el talento humano de las Unidades de Trabajo Legislativo de los congresistas mediante la modificación de las nomenclaturas y de los requisitos generales de los cargos, de manera que se promueva una mayor eficiencia en la labor legislativa.

ARTÍCULO 2°. Modifíquese el artículo 388 de la Ley 5 de 1992, el cual quedará así:

ARTÍCULO 388. UNIDAD DE TRABAJO LEGISLATIVO DE LOS CONGRESISTAS. *Cada Congresista contará, para el logro de una eficiente labor legislativa, con una Unidad de Trabajo a su servicio, integrada por no más de 10 empleados y/o contratistas. Para la provisión de estos cargos cada Congresista postulará, ante el Director Administrativo de la respectiva cámara, el candidato para su libre nombramiento y remoción o para su vinculación por contrato.*

La Planta de Personal de cada Unidad de Trabajo Legislativo de los Congresistas se conformará dentro de las posibilidades que permite la combinación de rangos y nominaciones señalados en este artículo a escogencia del respectivo Congresista. El valor de la remuneración mensual de la Unidad de Trabajo Legislativo no podrá sobrepasar el valor de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales para cada unidad.

Los empleos de la Unidad de Trabajo Legislativo de los Congresistas tendrán la siguiente nomenclatura y escala de remuneración:

DENOMINACIÓN	REQUISITOS	REMUNERACIÓN (En salarios mínimos legales mensuales vigentes)
Asistente	Bachiller	3 (tres)
Técnico	Título de formación técnica profesional o título de formación tecnológica.	4 (cuatro)
Profesional I	Título profesional	5 (cinco)
Profesional II	Título profesional y seis (6) meses de experiencia profesional.	6 (seis)
Profesional III	Título profesional y doce (12) meses de experiencia profesional.	7 (siete)
Asesor I	Título profesional y veinticuatro (24) meses de experiencia profesional.	8 (ocho)
Asesor II	Título profesional, título de postgrado en la modalidad de especialización y veinticuatro (24) meses de experiencia profesional.	9 (nueve)
Asesor III	Título profesional, título de postgrado en la modalidad de especialización y treinta y seis (36) meses de experiencia profesional.	10 (diez)
Asesor IV	Título profesional, título de postgrado en la modalidad de maestría y cuarenta y ocho (48) meses de experiencia profesional.	11 (once)
Asesor V	Título profesional, título de postgrado en la modalidad de maestría y sesenta (60) meses de experiencia profesional.	12 (doce)

Asesor VI	Título profesional, título de postgrado en modalidad de maestría y setenta y dos (72) meses de experiencia profesional.	13 (trece)
Asesor VII	Título profesional, título de postgrado en modalidad de maestría y ochenta y cuatro (84) meses de experiencia profesional.	14 (Catorce)
Asesor VIII	Título profesional, título de postgrado en modalidad maestría y noventa y seis (96) meses de experiencia profesional.	15 (Quince)

El Congresista deberá presentar mensualmente el informe de novedades que se hayan presentado dentro de la Unidad de Trabajo Legislativo a fin de ser tenido en cuenta por la Dirección Administrativa al momento de elaborar o presentar cambios en la nómina.

La certificación de cumplimiento de labores de los empleados y/o contratistas de la Unidad de Trabajo Legislativo, será expedida por el respectivo Congresista.

PARÁGRAFO. Cuando se trate de la calidad de Asesor, podrá darse la vinculación por virtud de contrato de prestación de servicios debidamente celebrado. El Congresista podrá solicitar a la autoridad nominadora que disponga la iniciación de las labores contratadas desde el mismo momento de la designación del Asesor.

En el evento de vinculación mediante contrato de prestación de servicios, no se considerarán prestaciones sociales en el valor del contrato celebrado, ni habrá lugar al reconocimiento o reclamación de ellas.

ARTÍCULO 3. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley entrará en vigencia a partir de la siguiente elección del Congreso de la República.

EN LOS ANTERIORES TÉRMINOS FUE APROBADO EL PROYECTO DE LEY N° 16 DE 2024 SENADO "POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA FORTALECER EL TALENTO HUMANO DE LAS UNIDADES DE TRABAJO LEGISLATIVO DE LOS CONGRESISTAS", COMO CONSTA EN LA SESIÓN DEL DÍA 22 DE OCTUBRE DE 2024, ACTA N° 19.

PONENTE:

CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE
H. Senador de la República

Presidente,

S. ARIEL AVILA MARTINEZ

Secretaria General,

YURY LINETH SIERRA TORRES

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PROPUESTA PARA CUARTO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 291 DE 2024 SENADO, 055 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se modifica el artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.

<div style="text-align: center;">  <p>Hacienda</p> </div> <p>3. Despacho Viceministra Técnica</p> <p>Honorable Congresista EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA Senado de la República CONGRESO DE LA REPÚBLICA Carrera 7 No. 8-68 Bogotá D.C.,</p> <p style="text-align: right;">Bogotá D.C., 10 de diciembre de 2024 08:45</p> <p style="text-align: right;">Radicado entrada No. Expediente 56269/2024/OFI</p> <p>Asunto: Comentarios a la ponencia propuesta para cuarto debate al Proyecto de Ley No. 291 de 2024 Senado - 055 de 2023 Cámara "por medio de la cual se modifica el artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Respetado Presidente:</p> <p>De manera atenta se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia propuesta para cuarto debate al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:</p> <p>El Proyecto de ley, de iniciativa congresional, tiene por objeto "aplicar el tiempo de la licencia de paternidad a las madres, cuando el padre haya fallecido o padezca de enfermedad grave, y la licencia de maternidad de la madre al padre cuando la madre haya fallecido, abandonado o padezca de enfermedad grave, durante o después del parto o adopción; extendiendo así, el término de la licencia de maternidad o paternidad, en procura del interés superior del menor".</p> <p>En ese orden, la iniciativa legislativa propone modificar el artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo, que actualmente contempla lo concerniente a la licencia en la época del parto e incentivos para la adecuada atención y cuidado del recién nacido, agrupando el tiempo de la licencia de paternidad en casos donde haya ausencia del padre o la madre con el fin velar por el interés superior del menor.</p> <p>Sea lo primero señalar que esta iniciativa, en caso de hacerse Ley de la República, tendría una afectación fiscal sobre los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), en tanto la modificación demandaría <i>costos adicionales</i> para</p> <p><small>1 Artículo 1 del Proyecto de ley, gaceta 1295 de 2024.</small></p>	<div style="text-align: center;">  <p>Hacienda</p> </div> <p>la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), a través de la cual se reconoce y paga a cada Entidad Promotora de Salud (EPS) dichas licencias, las cuales, en todo caso, dependen de la cotización efectiva del beneficiario (padre o madre) para su reconocimiento.</p> <p>Para efectos de evidenciar el posible impacto fiscal de la iniciativa, este Ministerio ha realizado una modelación del efecto que implicaría la modificación propuesta. Para ello, se ha empleado la información disponible en Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, donde se muestra que el universo de mujeres en Colombia es de 26.729.489 millones, y el universo de hombres es de 25.486.014 millones. De este número de habitantes se determina, según datos del Sistema ADRES, una población de hombres cotizantes activos de 5.942.458 millones, es decir el 23,32% de la población masculina y una población de 5.169.368 millones de mujeres cotizantes al Sistema General de Seguridad Social en Salud, es decir, el 19,34% de la población femenina.</p> <p>Igualmente, es importante tener en cuenta que el DANE, para el año 2023, informó un total de 196.824 nacimientos en Colombia relacionados con hombres cotizantes, es decir, que este mismo número de hombres cotizantes tendrían el derecho de tomar el beneficio de la licencia de paternidad. Partiendo de esta revisión, se procede a validar el comportamiento de la mortalidad en 2023, la cual indica que el 41,10% del total de las mortalidades en el país fueron relacionadas con el régimen contributivo y al evaluar por género, la mortalidad según el ASIS (Análisis de Situación en Salud) 2023 del Ministerio de Salud y Protección Social, la mortalidad en los hombres fue de 5,7 por cada 1.000 hombres. Dicho lo anterior, el estimado de defunciones en hombres beneficiarios por licencias de paternidad para 2023 sería de 461 hombres.</p> <p>Para tener un parámetro de estimación por enfermedad, se consideran del ASIS 2023 los siguientes grupos: diagnóstico neoplasias malignas, otras neoplasias, lesiones de intencionalidad indeterminada, lesiones intensionales, Lesiones no intensionales y Traumatismos, envenenamientos u algunas otras consecuencias de causas externas, las cuales generan incapacidad; el total reportado para hombres, del régimen contributivo serían 891.967 del total de 4.515.561 hombres con alguna patología diagnosticada. Es decir, el 19,75% de estos hombres con patologías diagnosticadas podrían tener alguna condición incapacitante.</p> <p>A partir del anterior análisis, se estima que 29.543 hombres beneficiarios de licencia de paternidad tendrían alguna patología incapacitante. Es decir, que el total de hombres que no gozarían de la licencia de paternidad y la cederían a la madre del menor sería de unos 30.004 hombres.</p>
<div style="text-align: center;">  <p>Hacienda</p> </div> <p>Ahora bien, estimada la población de referencia para el cálculo, se toma la base de un ingreso mensual correspondiente al valor promedio del IBC al SGSSS para el año 2023, de \$1.907.623 pesos, monto del cual le corresponde cubrir a la EPS el pago de los catorce (14) días calendario a costo de \$ 890.223 pesos, por cada licencia de paternidad reconocida.</p> <p>Por esto, bajo los supuestos aquí presentados, el posible impacto fiscal de \$26.710.279.395 de costo fiscal por cada año de vigencia de la medida.</p> <p>Sin perjuicio de lo anterior, es importante destacar que las bases del Plan Nacional de Desarrollo² que rigen durante el cuatrienio del presente Gobierno señalan expresamente la necesidad de "(...) una reforma laboral para desarrollar los artículos 25 y 53 de la Constitución Política, los principios y derechos fundamentales en el trabajo, las normas nacionales e internacionales sobre derechos laborales y sindicales y los objetivos de desarrollo sostenible con enfoque de género."³ En tal virtud, propone formular "(...) la política pública del trabajo digno y decente como herramienta para la transformación del mercado laboral."⁴ Es así como en el Congreso de la República cursa trámite legislativo el proyecto de Ley 166 de 2023 de la Cámara de Representantes acumulado con los proyectos de Ley Nos. 192 y 256 de 2023 de la Cámara "por medio del cual se modifica parcialmente normas laborales y se adopta una reforma laboral para el trabajo decente y digno en Colombia", por lo que se invita a los autores y ponentes para que este tipo de propuestas se debatan durante el trámite legislativo de la reforma laboral.</p> <p>Por último, dadas las implicaciones fiscales que tendría la implementación de la iniciativa, por costos adicionales para la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), se hace necesario que los autores y ponentes del cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003⁵, el cual determina que todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.</p> <p>En atención a la disposición en cita, corresponde al Congreso de la República dar las deliberaciones específicas en torno a las implicaciones fiscales del proyecto y sus repercusiones respecto de las finanzas y la sostenibilidad fiscal de la Nación, conforme</p> <p><small>2 Ley 2294 de 2023 "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida". Se debe tener en cuenta que de conformidad con el artículo 341 de la Constitución, la Ley del Plan es una norma que tiene prioridad sobre las demás leyes.</small></p> <p><small>3 Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida. Se puede consultar en el siguiente enlace: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-05-04-bases-plan-nacional-de-inversiones-2022-2026.pdf Página 109.</small></p> <p><small>4 Ibidem.</small></p> <p><small>5 Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.</small></p>	<div style="text-align: center;">  <p>Hacienda</p> </div> <p>lo ha exigido la Corte Constitucional en diferentes sentencias⁶. De acuerdo con el alto tribunal, constituye un referente básico para las deliberaciones legislativas, en cumplimiento del artículo en mención, que el Congreso efectúe una mínima comprensión del costo real de la propuesta, del grado de afectación que las medidas generarían en la capacidad presupuestal del Estado y del origen de los ingresos adicionales con los que se financiarían las medidas propuestas, para efectos de garantizar la sostenibilidad fiscal⁷.</p> <p>En los anteriores términos, este Ministerio, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, rinde concepto sobre el proyecto de ley del asunto y se abstiene de emitir concepto favorable, dadas las implicaciones fiscales que tendría su implementación. Adicionalmente, se precisa revisar la pertinencia de continuar con el trámite legislativo del proyecto de ley, habida cuenta la legislación actual existente en la materia y el trámite legislativo que surte actualmente el proyecto de ley de reforma laboral. Igualmente, se manifiesta la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.</p> <p>Atentamente,</p> <p>JAIRO ALONSO BAUTISTA Viceministro Técnico (E) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. OAJ/DGPPN/DGPM/DGRES</p> <p>Elaboró: Diego Mauricio Olivera Rodríguez Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco/Carlos Enrique Martínez Moncayo</p> <p>Con copia: Dr. Saúl Cruz Bonilla, Subsecretaría general Senado de la República.</p> <p><small>6 Ver entre otras, Sentencia 075 de 2022, Corte Constitucional de Colombia, Magistrado Ponente Dr. Alejandro Linares Cantillo.</small></p> <p><small>7 Ibidem.</small></p>

CONCEPTO JURÍDICO DEFENSORÍA DEL PUEBLO PROYECTO DE LEY NÚMERO 311 DE 2024 SENADO, 166 DE 2023 CÁMARA

por medio del cual se modifica parcialmente normas laborales y se adopta una reforma laboral para el trabajo decente y digno en Colombia.

 <p>Defensoría del Pueblo COLOMBIA</p> <p>Bogotá D.C., 28 de noviembre de 2024</p> <p>20-0109-24</p> <p>Honorable Senadora NADIA BLEL SCAFF Presidenta Comisión VII Constitucional Permanente del Senado de la República nadia.blel@senado.gov.co comision.septima@senado.gov.co Bogotá</p> <p>Asunto: Análisis y recomendaciones de la Defensoría del Pueblo sobre el Proyecto de Ley de Reforma Laboral</p> <p>Honorable Senadora:</p> <p>A través del presente escrito, la Defensoría del Pueblo presenta sus comentarios sobre el Proyecto Ley No. 311 de 2024 Senado -166 de 2023 Cámara, <i>“por medio del cual se modifica parcialmente normas laborales y se adopta una reforma laboral para el trabajo decente y digno en Colombia”</i>. La reforma laboral que se tramita es positiva para la garantía de los derechos humanos en Colombia, pues pretende materializar principios fundamentales del derecho al trabajo, asegurando que los derechos laborales mínimos se mantengan protegidos y que el trabajo en Colombia se convierta en un factor de desarrollo humano y de justicia social.</p> <p>En el presente documento se presentará, en primer lugar, el marco constitucional que rige el derecho constitucional al trabajo. En segundo lugar, se expondrán los aspectos positivos de la reforma. En tercer y último lugar, se presentarán las recomendaciones de modificación que se recomienda incluir para mejorar el contenido del proyecto de ley.</p> <p>1. El marco constitucional del derecho constitucional al trabajo</p> <p>El trabajo, según el Preámbulo de la Constitución de 1991, constituye un pilar esencial para la construcción de un orden político, económico y social justo en Colombia. La jurisprudencia constitucional señala que el Constituyente de 1991 reconoció al trabajo como un elemento indispensable en la configuración del Estado Social de Derecho, otorgándole no solo el carácter de derecho, sino también de deber, asegurando a toda persona el acceso a un empleo digno y justo. Este enfoque no solo garantiza una fuente de ingresos, sino que también actúa como vehículo de integración social, fortaleciendo la cohesión en el marco de un sistema que defiende la dignidad humana, la solidaridad y la prevalencia del interés general.</p> <p>Además, el artículo 25 de la Constitución establece que el trabajo es un derecho y una obligación social que goza de especial protección en todas sus modalidades. Esto implica, según la Corte, que el Estado debe promover un entorno de trabajo justo y equitativo para todos, evitando cualquier forma de discriminación o precarización. En la Sentencia C-681 de 2003, la Corte Constitucional reafirmó la importancia de la igualdad salarial como un componente central del derecho al trabajo, recordando el principio de “a trabajo igual,</p>	 <p>Defensoría del Pueblo COLOMBIA</p> <p>salario igual”. Recordó que el principio de proporcionalidad es fundamental en la asignación de remuneraciones, especialmente en el sector público. Este mandato constitucional exige que los empleadores garanticen un equilibrio justo en la remuneración, sin que factores externos o decisiones unilaterales de las empresas interfieran en el derecho a una compensación acorde con la cantidad y calidad del trabajo.</p> <p>Asimismo, el artículo 53 de la Constitución impone al Congreso la obligación de expedir un estatuto del trabajo que proteja y promueva los principios laborales mínimos. En esta disposición se establece un conjunto de principios fundamentales, entre los cuales se encuentran la igualdad de oportunidades, la estabilidad en el empleo, la primacía de la realidad sobre las formalidades, y la inalienabilidad de los derechos mínimos de los trabajadores. La Corte Constitucional, en la Sentencia T-061 de 2018, destacó que estos principios son esenciales para la protección de los derechos de los trabajadores y constituyen el núcleo duro de los derechos laborales. Incluso en situaciones de excepción, como lo establece el artículo 215 de la Constitución, el gobierno no puede menoscabar los derechos de los trabajadores, asegurando así que, incluso en circunstancias extraordinarias, el Estado mantenga su compromiso con la protección del trabajo.</p> <p>En la Sentencia C-1433 de 2000, la Corte enfatizó que el respeto de estos principios garantiza que el trabajo sea un medio para que las personas alcancen su potencial humano en condiciones de dignidad. En este sentido, la protección del derecho al trabajo se convierte en un elemento fundamental para el desarrollo personal y profesional de los trabajadores, y es deber del Estado evitar cualquier acto que desmejore las condiciones laborales o que limite el ejercicio de sus derechos fundamentales. La Corte también ha recordado en esta jurisprudencia que el derecho al trabajo debe estar ligado a la equidad, lo que significa que todos los trabajadores deben recibir un trato igualitario en el desarrollo de sus funciones, y que las diferencias en las condiciones laborales solo son admisibles cuando están justificadas por criterios objetivos, tales como la experiencia o el nivel de responsabilidad.</p> <p>En el marco constitucional se integran los tratados e instrumentos internacionales de derechos humanos, que son criterios de interpretación obligatoria de la Carta fundamental, de acuerdo con el artículo 93 de la Constitución. Entre ellos, la Declaración de la OIT sobre Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, adoptada en la 86ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en 1998 y enmendada en la 110ª reunión en 2022 que subraya la importancia de respetar y promover derechos esenciales para los trabajadores, como la libertad de asociación, la eliminación del trabajo forzoso y la abolición efectiva del trabajo infantil. En 2022, esta Declaración se actualizó para incluir el derecho a un entorno laboral seguro y saludable, reforzando la protección de los trabajadores frente a riesgos físicos y psicológicos en el trabajo. Este compromiso implica que todos los Estados Miembros de la OIT, independientemente de su ratificación de los convenios individuales, deben cumplir estos principios como parte de su afiliación a la organización. En el contexto colombiano, estos principios resultan cruciales en la reforma laboral en debate, pues buscan garantizar un trabajo digno, seguro y con una base de equidad para todas y todos los habitantes del territorio colombiano.</p> <p>Además, en el marco de la 87ª Conferencia Internacional del Trabajo, la OIT señaló las cuatro dimensiones que componen el concepto del trabajo decente, a saber, la existencia de empleos suficientes, la protección social, la garantía de los derechos de los y las</p>
 <p>Defensoría del Pueblo COLOMBIA</p> <p>trabajadoras y el diálogo social. Este concepto fue también incorporado en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, específicamente en su Objetivo 8 que señala la importancia de que el crecimiento y desarrollo económico esté acompañado de la garantía de los derechos en el trabajo, particularmente para las y los trabajadores más jóvenes, para quienes el acceso a empleos dignos continúa siendo uno de los desafíos más urgentes de la actualidad.</p> <p>La Corte Constitucional de Colombia ha ratificado la importancia del trabajo como principio y derecho fundamental dentro del Estado Social de Derecho en múltiples sentencias, entre ellas la C-408 de 2021, que reitera una línea jurisprudencial consolidada en la materia.</p> <p>2. Aspectos positivos del proyecto de la reforma laboral para el trabajo digno y decente en Colombia</p> <p>El proyecto de Ley No. 311 de 2024 Senado -166 de 2023 Cámara, fue aprobado en segundo debate el 17 de octubre de 2024 por la plenaria de la Cámara de Representantes. Esto, luego de un proceso de amplio diálogo social en el cual participaron trabajadores, empleadores y representantes gubernamentales en escenarios de diálogo tripartito, así como en espacios de concertación con diversos sectores sociales. La reforma busca establecer un marco normativo que promueva condiciones laborales dignas, mediante la adopción de normas en beneficio de trabajadores de diferentes sectores y en respuesta a recomendaciones emitidas por organismos internacionales.</p> <p>El país requiere actualizar su legislación laboral para enfrentar los desafíos del mundo del trabajo, siendo el más importante de ellos avanzar en la garantía del derecho humano al trabajo siguiendo la agenda internacional del trabajo decente. Esta reforma desarrolla principios como el respeto a la remuneración justa, la promoción del diálogo social, las garantías para el acceso a la seguridad social, la estabilidad y sostenibilidad de los empleos desde el respeto pleno a los derechos de las y los trabajadores, la protección especial a la mujer, la eliminación de formas de violencia y reducción de brechas de género.</p> <p>Estos principios han sido ampliamente desarrollados por las altas Cortes colombianas, las cuales han exhortado en distintas ocasiones al Congreso a dar los debates legislativos para incorporar estos principios en la legislación laboral.</p> <p>Según la Misión de Empleo de 2021, el incumplimiento de las normas laborales y sus mínimos fundamentales ha llevado a que las y los trabajadores judicialicen dichos conflictos para encontrar una solución a sus problemas. Entre 2019 y 2020, la conflictividad laboral a través de las acciones de tutela abordó en un 61% pretensiones sobre el pago de salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones. Esto demuestra una tendencia alta a incumplir las normas sobre remuneración (salario), prestaciones sociales (primas, cesantías, auxilio de transporte) e indemnizaciones por la terminación injusta del contrato de trabajo. Además, los casos sobre garantía de estabilidad laboral reforzada (licencia de maternidad, licencia de paternidad y fueros) fueron un tema recurrente y representan un 30% de las pretensiones¹.</p>	 <p>Defensoría del Pueblo COLOMBIA</p> <p>La reforma laboral refuerza la protección de derechos y garantías laborales que han sido reconocidos en instancias judiciales. Es una reforma inclusiva porque formaliza a trabajadores domésticos, de plataformas digitales de reparto y migrantes, entre otros, otorgándoles derechos y garantías laborales y sociales. Además, resuelve desigualdades históricas en favor de las mujeres y el movimiento LGTBIQ+ y recupera derechos perdidos -como el recargo nocturno y el pago del 100% del salario por trabajo en dominicales y días festivos-, entre otros derechos salariales y de seguridad social.</p> <p>La reforma promueve la realización del derecho humano al trabajo teniendo en cuenta elementos diferenciales de los sujetos titulares del derecho, que además son sujetos de especial protección constitucional (por ejemplo, la población migrante, personas con discapacidad, entre otras). La reforma dicta medidas para garantizar el derecho a la igualdad de las y los trabajadores con discapacidad (artículo 51), y medidas para favorecer la vinculación laboral de las víctimas del conflicto armado (artículo 52). La reforma también instaura la formalización laboral progresiva de las madres (y padres) comunitarias (artículo 78) y se orienta a corregir las debilidades del sistema de intervención en casos de acoso laboral en el trabajo.</p> <p>Por otro lado, se resalta que la iniciativa beneficiará también a las personas trabajadoras extranjeras sin consideraciones a su nacionalidad o situación migratoria en el país, quienes gozarán de las mismas garantías laborales y de seguridad social.</p> <p>Los aspectos destacados del proyecto de ley aprobado son los siguientes:</p> <p>a) Enfoque diferencial y de género:</p> <p>Uno de los retos más importantes de la Reforma Laboral consiste en transformar las desigualdades de género que se viven en el mundo del trabajo. Colombia, como muchos otros países, se encuentra atravesando un cambio de tendencia demográfica, marcada por la disminución de la fecundidad y la mortalidad, paralelo al aumento de la esperanza de vida, lo cual supone desafíos en los mercados laborales. La incorporación económica de las mujeres es fundamental para el desarrollo social inclusivo y el crecimiento económico. Si bien se observa un incremento de la tasa global de participación (TGP) entre el 2008 y el 2023 de un 6,2%, llegando al 52,6 %, para los hombres tuvo un incremento similar del 5,5% al 76,6 %. Sin embargo, la brecha entre ambos géneros se mantiene en torno a 24 p.p.²</p> <p>Esta brecha de género se profundiza en territorios y regiones específicas. Por ejemplo, mientras que en Nariño cerca de 7 de cada 10 mujeres están activas en el mercado laboral, en Chocó esta cifra es de alrededor de 3 de cada 10. En todos los departamentos la TGP de las mujeres es menor a la de los hombres, no obstante, Caquetá, Huila, Sucre, Magdalena y Caldas registran las mayores brechas de género.³</p>

¹ Natalia Ramírez Bustamante, “Cumplimiento de la regulación y conflictividad laboral en Colombia. Contribución a la Misión de Empleo 2021”. Borrador 3, Trabajo y Derecho. Universidad de los Andes. 2021.

² ONU. Resumen Ejecutivo. Mujeres y Hombres: Brechas de Género en Colombia, Diciembre 2024. Edición 3. Tomado de <https://colombia.unwomen.org/es/digital-library/publications/2024/11/mujeres-y-hombres-brechas-de-genero-en-colombia>

³ Ibidem



Defensoría del Pueblo
COLOMBIA

El proyecto de ley incluye medidas específicas contra la discriminación por razones de género, como la relación concreta de los factores de evaluación objetiva para la realización del principio de “trabajo igual salario igual”, prohibiciones específicas al empleador para limitar la facultad subordinante en la asignación de tareas a mujeres en estado de embarazo y restricción de la facultad de rescisión del contrato respecto de personas trabajadoras víctimas de violencias basadas en género por causas asociadas a estas circunstancias. De la misma forma, se incorpora al elenco de obligaciones a cargo del empleador frente a las mujeres víctimas de violencias basadas en género, el apoyo a las mujeres que la sufren, el deber de reubicación, y otros deberes, o en caso contrario ciertas prácticas se consideran discriminatorias, conforme a la orientación jurisprudencial contenida en las sentencias T-878 de 2014 y 140 de 2021, entre otras.

- b) **La incorporación de la jurisprudencia constitucional relacionada con la garantía del derecho al trabajo.** Particularmente, las reglas jurisprudenciales integradas en el artículo 11 para proteger derechos esenciales como la estabilidad laboral, en los artículos 13, 14, 15, 16 y 17 para la remuneración justa, compatibilidad entre trabajo y calidad de vida, incremento de la productividad y la igualdad de oportunidades, especialmente para sujetos de especial protección como mujeres, jóvenes, personas con discapacidad, trabajadoras y trabajadores rurales, entre otros.

Dando cumplimiento a los postulados de la OIT, la Reforma Laboral en el artículo 13⁴ contempla uno de los cambios más relevantes en materia de trabajo decente, relacionado con el cambio de la jornada nocturna, la cual iniciará a las 7 p.m. y finalizará a las 6:00 a.m. Esta regulación tiene un impacto positivo en la remuneración de quienes laboren en esta jornada: por cada hora trabajada, el empleador deberá pagar 35% adicional por concepto de recargo nocturno. Además, el artículo 14⁵ incluye y reitera la disminución de la jornada laboral de manera gradual hasta completar 42 horas a la semana, medida que se considera garantista de los derechos humanos laborales, pues beneficia las condiciones fisiológicas, psicológicas, emocionales y sociales del trabajador en Colombia, como ha ocurrido en otros países, además de incrementar su productividad.

La disminución de la jornada máxima laboral implica el aumento del valor de la hora diaria, toda vez que, por menos tiempo laborado, el trabajador continuará devengando la misma remuneración, situación que generará un gran beneficio en los ingresos de los trabajadores, pues los empleadores deberán realizar el cálculo del nuevo valor de la hora de trabajo para liquidar el valor de las horas extras y los recargos nocturnos, dominicales y festivos, respetando siempre el principio de favorabilidad.

⁴ Artículo 13. Trabajo Diurno y Nocturno. Modifíquese el artículo 160 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así: Artículo 160. Trabajo diurno y nocturno. Trabajo diurno es el que se realiza en el período comprendido entre las seis horas (6:00 a. m.) y las diecinueve horas (7:00 p. m.). Trabajo nocturno es el que se realiza en el período comprendido entre las diecinueve horas (7:00 p. m.) y las seis horas del día siguiente (6:00 a. m.) (...).
⁵ Artículo 14. Jornada Máxima Legal. Modifíquese el artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por la Ley 2101 de 2021, el cual quedará así: “Artículo 161. Duración. La duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo es de ocho (8) horas al día, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 3^o de la Ley 2101 de 2021 sobre la aplicación gradual y una jornada máxima de cuarenta y dos (42) horas a la semana. La jornada máxima semanal podrá ser distribuida, de común acuerdo, entre empleador y trabajador(a), en cinco (5) o seis (6) días a la semana, garantizando siempre el día de descanso y sin afectar el salario. (...)”



Defensoría del Pueblo
COLOMBIA

La reforma también incluye en el artículo 17 un aumento escalonado en el recargo por trabajo en días festivos. En la actualidad, este recargo es del 75%, pero se incrementará gradualmente hasta llegar al 100% en 2027. Para el año 2025, el recargo aumentará al 80%, y en 2026 alcanzará el 90%, antes de llegar al 100% en el año 2027⁶. Es decir, a modo de ejemplo un trabajador que devenga un salario mínimo que corresponde a \$1.300.000, en la actualidad su hora de trabajo ordinaria cuesta \$5.532. Con un recargo dominical o festivo del 75%, su hora para esos días tiene un valor de \$9.681. De aprobarse la reforma laboral, la hora dominical y festivo con recargo del 100% incrementaría el doble, es decir, llegaría a \$11.064.

- c) **Derechos de los trabajadores y condiciones laborales dignas.** La reforma establece condiciones laborales que promueven la estabilidad en el empleo, la protección en la tercerización laboral y mejoras en los contratos de aprendizaje. Artículos como el 10, 13 y 45 garantizan que los trabajadores tengan acceso a empleo de calidad sin sacrificar derechos fundamentales.
 - d) **Diálogo social y derechos de asociación.** Los artículos 62 y 65 buscan fomentar el diálogo entre empleadores y trabajadores, así como proteger los derechos de asociación y negociación colectiva en el sector privado, promoviendo ambientes laborales democráticos y acceso a la información.
 - e) **Protección a trabajadores jóvenes y de sectores vulnerables.** El artículo 22 establece que los contratos de aprendizaje otorgarán a los jóvenes derechos de seguridad social y prestaciones. Asimismo, otros artículos como el 51 y 52 brindan protección y apoyo a poblaciones de especial protección constitucional como personas con discapacidad y víctimas del conflicto.
 - f) **Derechos de las mujeres trabajadoras.** Los artículos 18, 20, y 21 contienen disposiciones para asegurar un entorno laboral seguro y justo para las mujeres. Estas disposiciones incluyen licencias especiales, medidas contra la discriminación de género y protección para personas gestantes y cuidadoras.
 - g) **Trabajo rural y campesino.** Se incluyeron artículos como el 31, 32, y 33 para mejorar las condiciones laborales en el sector agropecuario. Sin embargo, durante el segundo debate, estos artículos fueron eliminados debido a preocupaciones sobre el impacto en el mercado laboral del pequeño campesino.
3. **Recomendaciones y sugerencias sobre el articulado**

La Defensoría del Pueblo recomienda que el Proyecto de Ley No. 311 de 2024 Senado -166 de 2023 Cámara, incorpore diversos aportes que contribuyan a la protección integral de los derechos laborales en Colombia. Estas sugerencias apuntan a fortalecer el proyecto, abordando aspectos específicos que favorezcan la creación de un marco normativo más inclusivo y progresivo, capaz de responder a las necesidades de los trabajadores en situación de vulnerabilidad y de aquellos sectores que históricamente han enfrentado condiciones laborales desiguales. Así se pretende consolidar una reforma que promueva

⁶ Artículo 17. Remuneración en días de descanso obligatorio. Modifíquese el artículo 179 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así: “Artículo 179. Remuneración en días de descanso obligatorio. 1. El trabajo en día de descanso obligatorio, o días de fiesta se remunerará con un recargo del ciento por ciento (100%) sobre el salario ordinario en proporción a las horas laboradas, sin perjuicio del salario ordinario a que tenga derecho el trabajador por haber laborado la semana completa. (...)”



Defensoría del Pueblo
COLOMBIA

condiciones de trabajo dignas y garantice un ambiente laboral equitativo y seguro para todas y todos los habitantes del territorio nacional.

a) Inclusión de un marco integral para los trabajadores rurales

La Defensoría del Pueblo no comparte la decisión de eliminar los artículos que abordan el contrato agropecuario y las garantías laborales para los trabajadores rurales. Es importante desarrollar un régimen laboral específico que considere las particularidades del sector agropecuario, puesto que los trabajadores rurales frecuentemente se encuentran en condiciones laborales desiguales en comparación con aquellos de áreas urbanas.

Los trabajadores campesinos y campesinas enfrentan obstáculos para la garantía de sus derechos a la salud, a la seguridad social, al descanso remunerado, entre otros aspectos, en buena medida por la ausencia de relaciones laborales formales. Según datos del DANE, en septiembre de 2024, mientras la proporción de población ocupada informal es del 55,6% para el total nacional; en centros poblados y rural disperso, esta proporción llega al 84,7%. Además, las mujeres tanto en zonas rurales como urbanas se encuentran en ese margen de población con menos acceso al trabajo formal, y más relegadas a las labores del hogar y del cuidado, sin recibir remuneración alguna. Muestra de ello es el reporte generado por el DANE en el que se evidencia la brecha entre hombres y mujeres frente a la población ocupada en centros poblados y rural disperso, así:

Población ocupada según dominio geográfico y sexo
Septiembre (2023 - 2024)

Dominio geográfico	Hombres				Mujeres			
	Septiembre 2023	Septiembre 2024	Distribución (%)	Variación porcentual	Septiembre 2023	Septiembre 2024	Distribución (%)	Variación porcentual
Total nacional	13.464	13.639	100,0	1,3	9.642	9.574	100,0	-0,7
13 ciudades y A.M.	5.906	6.035	44,2	2,2	5.042	5.049	52,7	0,1
Centros poblados y rural disperso	3.574	3.576	26,4	1,3	1.448	1.495	15,6	3,2
Otras cabeceras	3.574	3.574	26,4	0,6	2.633	2.507	26,3	-4,4
10 ciudades	631	635	4,7	-2,6 ^o	919	914	5,4	-1,0

Tomado de: Principales Indicadores del mercado laboral septiembre de 2024. DANE, GEIH.

La reforma laboral es una oportunidad única para tomar medidas que permitan transformar esta realidad, y considerar los riesgos inherentes al trabajo rural, la estacionalidad de las labores y la falta de acceso a servicios básicos. Este régimen debe contemplar derechos como la seguridad social, la estabilidad laboral y condiciones adecuadas de seguridad, promoviendo así la equidad entre los sectores laboralmente activos en el país.

Esta propuesta, además, está en concordancia con el recientemente reformado artículo 64 de la Constitución Política, que dispone como obligación del Estado garantizarles a las y los trabajadores agrarios el acceso progresivo a sus derechos. En el marco internacional, la OIT en sus Directrices de Política para la Promoción del Trabajo Decente en el Sector Agroalimentario de mayo de 2023 dispone que los Estados, para erradicar la pobreza, las desigualdades y la exclusión social, deben garantizar el acceso a ingresos justos, el acceso



Defensoría del Pueblo
COLOMBIA

a la atención en salud y el disfrute de muchos otros derechos sociales y económicos a lo largo del ciclo de vida, siendo la protección social un factor fundamental, fundada en la justicia social y el trabajo decente. Invitamos al Congreso a retomar la discusión sobre estos temas.

b) Refuerzo de los derechos de las mujeres en el ámbito laboral

La inclusión de disposiciones orientadas a proteger los derechos de las mujeres trabajadoras y personas cuidadoras en el proyecto de ley representa un avance significativo en la lucha contra la discriminación y el acoso laboral.

La reforma promueve la realización del derecho humano al trabajo de las mujeres trabajadoras y de las personas cuidadoras. Incorpora una serie de disposiciones a favor del trabajo decente de las mujeres trabajadoras, como el reconocimiento de permisos para atención médica en casos de ciclos menstruales incapacitantes (artículo 18); la inclusión en las medidas en contra de la discriminación a las mujeres en sus diversidades, la protección a las personas gestantes (artículo 20); la incorporación de medidas a favor de ambientes laborales libres de acoso y violencias basadas en género (artículo 21); la remuneración del trabajo realizado por las mujeres trabajadoras rurales (artículo 16); la formalización del trabajo doméstico remunerado – en cumplimiento del Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los trabajadores y las trabajadoras del servicio doméstico deben ser vinculadas mediante contrato de trabajo escrito, en cualquiera de sus modalidades respetando las garantías y los derechos a los que haya lugar (artículo 37); la flexibilización de las jornadas laborales para las trabajadoras y trabajadores que realicen labores de cuidado (artículos 47 y 48), y la promoción de la paridad de género en las asociaciones sindicales (artículo 65).

No obstante, la Defensoría del Pueblo considera que estas medidas pueden fortalecerse para garantizar una mayor equidad de género en el ámbito laboral. Para lograr este objetivo, resulta fundamental adoptar mecanismos que, además de proteger contra la discriminación, busquen eliminar las desigualdades estructurales que afectan a las mujeres en sectores de alta informalidad. En este sentido, es conveniente implementar políticas de conciliación entre la vida laboral y familiar, así como fomentar programas de capacitación y acceso a oportunidades laborales en condiciones equitativas, que resulten en un impacto positivo en la reducción de la brecha de género. Es importante que la reforma laboral incluya medidas que concilien la democratización del cuidado no remunerado y el trabajo asalariado, particularmente a favor de las mujeres que ejercen la maternidad y trabajan.

Así, el Estado debe promover la responsabilidad compartida de los cuidados entre hombres y mujeres, buscando reducir las barreras que impiden que las mujeres puedan acceder a las oportunidades laborales en igualdad de condiciones, disminuir la brecha salarial y propugnar por un mayor empoderamiento en cargos de alta jerarquía.

En consecuencia, resulta loable la inclusión en la reforma de medidas que redistribuyan e involucren a los hombres en labores familiares y de cuidado, tales como la creación de la jornada flexible para trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares del



El cuidado y la ampliación de la licencia de paternidad, incluidas respectivamente en los artículos 47⁷ y 49⁸ del texto de la reforma.

c) Garantías para jóvenes y personas en etapa de formación

El proyecto de ley contempla mejoras para las condiciones laborales de los jóvenes, en especial aquellos vinculados mediante contratos de aprendizaje. La Defensoría reconoce estas iniciativas como un avance hacia la promoción de un mercado laboral que incluya a los jóvenes de manera justa y segura. Sin embargo, recomienda establecer un sistema de supervisión y control más robusto para asegurar el cumplimiento efectivo de las condiciones laborales estipuladas para los aprendices. Es crucial implementar una estrategia que evalúe la calidad de los programas de aprendizaje y garantice que estos jóvenes reciban formación adecuada y experiencia laboral que contribuya a su desarrollo profesional, evitando que se les emplee como mano de obra barata sin perspectivas reales de crecimiento.

d) Promoción de un ambiente laboral inclusivo para personas con discapacidad

Si bien el proyecto de reforma introduce algunas disposiciones para la inclusión de trabajadores con discapacidad, la Defensoría del Pueblo insiste en la necesidad de reforzar estas medidas para lograr un impacto significativo en la integración de esta población en el ámbito laboral. La implementación de incentivos económicos para las empresas que contraten a personas con discapacidad y adapten sus espacios de trabajo resultaría en una acción que promueva su integración y el respeto a sus derechos. Además, resulta importante establecer lineamientos claros sobre la adecuación de instalaciones y equipos de trabajo, garantizando que las personas con discapacidad puedan desarrollar sus actividades laborales en un entorno inclusivo y accesible. Esto favorece un mercado laboral en el que se valore la diversidad y se respete la dignidad de todos los trabajadores, independientemente de sus capacidades.

e) Protección en la tercerización laboral

Uno de los temas críticos que aborda la reforma laboral es la regulación de la tercerización. Según datos emitidos por el DANE en la Gran Encuesta Integrada de Hogares - GEIH, para el período enero-mayo de 2023 la población ocupada manifestó que la empresa que los contrató es diferente al lugar donde trabajan. Además, el 55% señaló que trabaja para una empresa de servicios temporales, el 3,9% para una cooperativa de trabajo asociado, el 4,7% para una empresa asociativa de trabajo, y otra un 36,4%, así:

⁷ Artículo 47. Jornada flexible para trabajadoras y trabajadoras con responsabilidades familiares del cuidado. Las partes podrán acordar horarios o jornadas flexibles de trabajo o modalidades de trabajo apoyadas por las tecnologías de la información y las comunicaciones sin desmedro del cumplimiento de sus funciones, enfocadas en armonizar la vida familiar del trabajador o trabajadora que tenga responsabilidades de cuidado sobre personas mayores, hijos e hijas menores de edad, personas con discapacidad, con enfermedades crónicas, crónicas graves y/o terminales, dentro del segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o primero civil, o que la persona dependa exclusivamente del cuidador por no tener más familiares, previa certificación de su calidad de cuidador. [...]

⁸ Artículo 49. Licencia de Paternidad. Modifíquese el parágrafo 2° del artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así: Parágrafo. La licencia de paternidad en Colombia aumentará de manera progresiva hasta llegar a cuatro (4) semanas en el 2026, así: en el 2025 subirá a tres (3) semanas, en 2026 llegará a cuatro (4) semanas. [...]



Tipo de empresa	Ocupados			Participación del total		
	ene- may 2021	ene- may 2022	ene- may 2023	ene- may 2021	ene- may 2022	ene- may 2023
Una empresa de servicios temporales	268	407	507	59,5	54,1	55,0
Una cooperativa de trabajo asociado	40	52	36	8,8	6,9	3,9
Una empresa asociativa de trabajo	44	60	43	9,9	8,0	4,7
Otra	98	233	335	21,8	31,0	36,4
Total	451	751	921			

Fuente: DANE-GEIH Cálculos: SAMPL-Grupo de Información Laboral

Teniendo en cuenta que la regulación de la tercerización laboral afecta a una gran cantidad de trabajadoras y trabajadores, la Defensoría del Pueblo recomienda que se fortalezcan las disposiciones para prevenir que la tercerización se utilice como un mecanismo que afecte los derechos laborales de los trabajadores. Una regulación rigurosa debe asegurar que los empleadores no utilicen la tercerización para evadir responsabilidades en cuanto a estabilidad laboral, seguridad social y condiciones de trabajo dignas. Resulta fundamental definir claramente los límites y condiciones en los que se puede emplear este mecanismo, protegiendo los derechos de las y los trabajadores tercerizados y garantizando su inclusión en el sistema de seguridad social y beneficios laborales equivalentes a los de los empleados directos.

En ese sentido, la Defensoría considera imperioso profundizar el debate frente a esta figura, permitiendo determinar criterios y límites claros a la tercerización, pues su utilización indiscriminada genera consecuencias negativas para la estabilidad y los derechos de los trabajadores tercerizados; degenerándose en un mecanismo de precarización laboral (salarios más bajos, jornadas más largas, menos posibilidades de ascenso, disminución de prestaciones sociales, menos estabilidad, menores condiciones de salud y seguridad en el trabajo y vulneración a libertad sindical), antes que promover la generación de empleo de calidad.

Si bien la descentralización productiva permite a las empresas adaptarse al entorno económico y tecnológico, el problema radica en el uso indebido de la figura, cuando se efectúa con el fin de reducir costos en perjuicio de los derechos y garantías laborales, o cuando se desconocen los criterios de temporalidad, transitoriedad y ocasionalidad del servicio que caracterizan a esta figura, configurando un abuso que debe acarrear sanciones efectivas.

f) Eliminación del artículo 50 de la ponencia referido al reconocimiento de la licencia de maternidad y paternidad por parte de parejas adoptantes del mismo sexo.

La eliminación del artículo 50 de la ponencia que reconocía el derecho de las parejas adoptantes del mismo sexo a decidir quién de los dos gozaría de la licencia de maternidad o paternidad en igualdad de condiciones que las familias heteroparentales adoptantes, genera una profunda preocupación para la Defensoría del Pueblo.

La disposición eliminada constituía un avance fundamental para garantizar la igualdad y la no discriminación en el acceso a derechos de las parejas adoptantes del mismo sexo, al reconocer explícitamente su derecho a decidir cómo distribuir las licencias parentales. Este reconocimiento es crucial para asegurar que estas parejas puedan desempeñar su rol



parental en condiciones equitativas, fortalece los vínculos familiares y asegura el bienestar del menor adoptado.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-415 de 2022, estableció con claridad que excluir a las parejas del mismo sexo adoptantes de las licencias parentales carece de justificación constitucional y vulnera principios fundamentales. La Corte concluyó que dicha exclusión constituye una infracción de los derechos a la igualdad y al libre desarrollo de la personalidad, en la medida en que niega a estas parejas el tiempo necesario para cuidar al menor adoptado y consolidar la relación familiar en condiciones equivalentes a las parejas heteroparentales. Asimismo, la Corte declaró exequible el artículo 2 de la Ley 2114 de 2021 bajo el entendido de que las parejas adoptantes del mismo sexo tenían el derecho a decidir, por una única vez, cuál de sus integrantes disfrutará de las prestaciones de maternidad o paternidad en los mismos términos establecidos para las familias heteroparentales adoptantes.

Adicionalmente, la Sentencia C-315 de 2023 refuerza el argumento al declarar que las parejas del mismo sexo constituyen una modalidad de familia constitucionalmente protegida. La Corte Constitucional ha extendido la protección que ampara a las familias heterosexuales a aquellas parejas unidas por un vínculo solemne o natural, integradas por personas del mismo sexo. Esa Corporación, partiendo del mandato de igualdad, ha sostenido que la Constitución no solo cobija, sino que también provee derechos para las parejas homosexuales. Esta protección en doble vía no solo reconoce sus derechos, sino que proscribire cualquier forma de discriminación basada en su orientación sexual, reafirmando el principio constitucional de igualdad.

Dado el carácter vinculante de los fallos de la Corte Constitucional y la supremacía constitucional, la Defensoría del Pueblo insta al Congreso de la República a reconsiderar la eliminación de esta disposición. En los debates posteriores, resulta indispensable retomar esta discusión y reintegrar el reconocimiento de este derecho en el articulado definitivo del proyecto de ley, en cumplimiento de las sentencias C-415 de 2022 y C-315 de 2023.

Este enfoque no solo garantizaría el respeto por los derechos fundamentales de las parejas adoptantes del mismo sexo, sino que también reafirmaría el compromiso del Estado colombiano con la igualdad, la no discriminación y la protección integral de todas las familias, sin importar su composición.

g) Protección a las micro y pequeñas empresas (PYMES)

La Defensoría del Pueblo considera que deben atenderse debidamente las voces que señalan que la reforma no contempla medidas para mitigar el impacto desproporcionado que podría tener en las PYMES. Como lo recordó recientemente el presidente de Fenalco: *“la reforma incrementará significativamente los costos laborales, afectando principalmente a las micro, pequeñas y medianas empresas, que representan el 97 % del tejido empresarial colombiano. Estas empresas, especialmente en sectores como el*



*comercio, la restauración, la logística y la vigilancia, enfrentarán mayores dificultades debido a los nuevos costos.”*⁹

La reforma contempla tres medidas puntuales de apoyo a las PYME para acompañarlas y fortalecer la aplicación (i) del debido proceso en la imposición de sanciones (par. 6, art. 7, del Proyecto), (ii) de los contratos de aprendizaje (par.1, art. 22 del Proyecto) y (iii) para excluir las de tener que aportar al fondo para extrabajadores y excontratistas del sector minero por conversiones energéticas (par.5, art. 61 del Proyecto). Junto a estas, existe una medida genérica y amplia que no parece, a criterio de la Defensoría, poder asegurar la protección efectiva de las PYMES y de los derechos de los trabajadores, contratistas y pequeños proveedores de éstas. La norma es:

Artículo 73. Acompañamiento a micros y pequeñas empresas y formalización laboral. Dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, el Ministerio del Trabajo impulsará un programa de acompañamiento y fortalecimiento a micro y pequeñas empresas, así como un programa para promover la formalización laboral, con miras a garantizar la implementación de la presente ley.

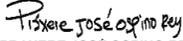
Primero, la indeterminación del plan a realizar, el mero deber de impulsar un programa y la falta de parámetros legislativos concretos que deban ser observados, impide asegurar que se tomen medidas efectivas y necesarias para asegurar que se conserven los empleos o se promueva su formalización. Segundo, el término de 12 meses parece muy amplio. Aunque algunos costos no entrarán a regir de forma inmediata, no es claro que muchas PYMES puedan aguantar muchas de las reglas que rigen a partir de la fecha de su publicación (art. 79 del Proyecto).

Se requieren medidas concretas, específicas y prontas que aseguren la empleabilidad de las PYMES. Es razonable constitucionalmente querer mejorar las condiciones laborales de todas las personas. Pero las medidas son irrazonables y desproporcionadas cuando, por tratar de mejorar las condiciones para laborar de una persona, se la deja sin trabajo o se le dificulta significativamente obtenerlo.

Comentario final

La Defensoría del Pueblo reitera su compromiso de participar activamente en el debate sobre la reforma laboral, en cumplimiento de sus competencias legales y constitucionales.

⁹ El representante gremial sostuvo que uno de los aspectos más preocupantes de la reforma es que “parece estar enfocada en proteger a los trabajadores ya empleados, especialmente los sindicalizados, mientras que ignora a los más de dos millones de colombianos que no tienen empleo formal o trabajan en la informalidad. Los artículos aprobados, como el que establece el recargo nocturno a partir de las 7 p. m., incrementan los costos laborales en un 8,95 %, lo que impactará la generación de nuevos empleos y podría destruir los existentes”. También, sostuvo que la aprobación de algunos artículos generará mayores costos para las empresas (como el aumento de la remuneración en los días de descanso obligatorio, que pasará del 75 % al 100 %, lo que representa un incremento del 25 % en los costos laborales). Esta medida, aunque tiene un período de transición, afectará la capacidad de las empresas para contratar y mantener a su personal. Ver *Ámbito Jurídico. Fenalco alerta sobre impacto de la reforma laboral en pequeñas empresas*. 15 de octubre de 2024. [https://www.ambitojuridico.com/noticias/laboral/financiero-cambiar-y-seguros/fenalco-alerta-sobre-impacto-de-la-reforma-laboral].

 <p>Defensoría del Pueblo COLOMBIA</p> <p>La entidad seguirá proporcionando un enfoque técnico y especializado para garantizar que el marco normativo resultante de esta reforma sea equitativo, inclusivo y respete los derechos fundamentales de las y los trabajadores, fortalezca el trabajo decente en Colombia y contribuya a la creación de un ambiente laboral justo y digno para todas y todos los colombianos.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p>ROBERTO MOLINA PALACIOS Vicedefensor del Pueblo</p>	<p style="text-align: center;">Comisión Séptima Constitucional Permanente</p> <p>LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., el día 10 del mes de diciembre del año dos mil veinticuatro (2024) - En la presente fecha se autoriza <u>la publicación en Gaceta del Congreso de la República</u>, las siguientes consideraciones:</p> <p>CONCEPTO: DEFENSORÍA DEL PUEBLO REFRENDADO POR: VICEDEFENSOR DEL PUEBLO, DOCTOR ROBERTO MOLINA PALACIOS</p> <p>NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: 311 de 2024 Senado – 166 de 2024 Cámara ACUMULADO CON 192/2023 CÁMARA Y 256/2023 CÁMARA “</p> <p>TÍTULO DEL PROYECTO: “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE NORMAS LABORALES Y SE ADOPTA UNA REFORMA LABORAL PARA EL TRABAJO DECENTE Y DIGNO EN COLOMBIA”.</p> <p>NÚMERO DE FOLIOS: TRECE (13) RECIBIDO EL DÍA: 29 de NOVIEMBRE DE 2024 HORA: 10:37AM</p> <p>Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011. El secretario</p>  <p>PRAXERE JOSÉ OSPINO REY Secretario General Comisión Séptima Senado de la República</p>
---	---

CONTENIDO

Gaceta número 2205 - Martes, 10 de diciembre de 2024
SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

	Págs.
Informe de Ponencia para Primer Debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 244 de 2024 Senado, por medio de la cual se crea la política pública de Estado de “Familias Guardabosques” y se establece el marco normativo para su implementación en todo el territorio nacional.	1
Informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto definitivo aprobado en primer debate por la Comisión Segunda Segunda del Proyecto de Ley número 113 de 2024 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 1998 de 2019 y se rinden honores a los estudiantes fallecidos en los hechos ocurridos el día 17 de enero de 2019, en la Escuela de Cadetes de Policía General Francisco de Paula Santander, autorizando al Gobierno nacional para su ascenso póstumo, con reconocimiento prestacional y pensional a los beneficiarios, y se dictan otras disposiciones.	6
Informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones, texto propuesto y texto aprobado del Proyecto de Ley número 16 de 2024 Senado, por medio de la cual se adoptan medidas para fortalecer el Talento Humano de las Unidades de Trabajo Legislativo de los Congresistas.	9
CONCEPTOS JURÍDICOS	
Concepto jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia propuesta para cuarto debate al Proyecto de Ley número 291 de 2024 Senado, 055 de 2023 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.	19
Concepto jurídico defensoría del pueblo Proyecto de Ley número 311 de 2024 Senado, 166 de 2023 Cámara, por medio del cual se modifica parcialmente normas laborales y se adopta una reforma laboral para el trabajo decente y digno en Colombia.	20