



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 607

Bogotá, D.C., martes, 2 de junio de 2026

EDICIÓN DE 15 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

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 521 DE 2026 CÁMARA, 114 DE 2024 SENADO

por medio de la cual se reconoce el carácter de factor salarial a la Bonificación Judicial de los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación, la Rama Judicial y la Justicia Penal Militar, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y las Direcciones Seccionales de la Rama Judicial.

Bogotá, D. C., 28 de mayo de 2026

Honorable Representante

ORLANDO CASTILLO ADVÍNCULA

Vicepresidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Bogotá, D. C.

Referencia: Informe de Ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley número 521 de 2026 Cámara, 114 del 2024 Senado, por medio de la cual se reconoce el carácter de factor salarial a la Bonificación Judicial de los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación, la Rama Judicial y la Justicia Penal Militar, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y las Direcciones Seccionales de la Rama Judicial.

Respetado Secretario,

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, por medio del presente escrito me permito rendir

Informe de Ponencia Positiva para segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes al Proyecto de Ley número 521 de 2026 Cámara, 114 de 2024 Senado, *por medio de la cual se reconoce el carácter de factor salarial a la Bonificación Judicial de los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación, la Rama Judicial y la Justicia Penal Militar, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y las Direcciones Seccionales de la Rama Judicial.*

GABRIEL BECERRA YÁÑEZ

Representante a la Cámara por Bogotá

Ponente Coordinador

Pacto Histórico- Unión Patriótica

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 521 DE 2026 CÁMARA, 114 DE 2024 SENADO

por medio de la cual se reconoce el carácter de factor salarial a la Bonificación Judicial de los Servidores Públicos de la Fiscalía General de la Nación, la Rama Judicial y la Justicia Penal Militar, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y las Direcciones Seccionales de la Rama Judicial.

CONTENIDO:

1. Trámite de la iniciativa
2. Objeto del proyecto de ley
3. Contenido del proyecto de ley
4. Introducción
5. Justificación del proyecto de ley

6. Cifras relacionadas con los procesos judiciales referentes a la Bonificación Judicial en contra de la Rama Judicial
7. Fundamentos Constitucionales y legales
8. Impacto fiscal
9. Conflicto de interés
10. Pliego de modificaciones
11. Proposición
12. Texto propuesto para segundo debate

1. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El proyecto de ley fue radicado en la Secretaría General del Senado el día 13 de agosto de 2024, siendo autores los siguientes doce (12) Senadores de la Comisión Primera y una Representante a la Cámara; honorable Senador *Alejandro Carlos Chacón Camargo, Germán Blanco Álvarez, Alejandro Vega Pérez, Jorge Benedetti Martelo, Clara López Obregón, Jonathan Pulido Hernández, David Luna Sánchez, Fabio Raúl Amín Saleme, Juan Carlos García Gómez, Aída Quilcué Vivas, Carlos Fernando Mota Solarte, Ariel Ávila Martínez* y la honorable Representante *Olga Lucía Velásquez Nieto*.

El día 26 de noviembre de 2024, tal como consta en el Acta número 27 de la Comisión Primera de Senado, se aprobó en primer debate el proyecto de ley por unanimidad de los Senadores asistentes.

Posteriormente, el proyecto fue aprobado sin modificaciones en Sesión Plenaria del Senado de la República el día 15 de diciembre de 2025. Una vez remitido a la Cámara de Representantes, le fue asignado el número 521 de 2026 Cámara, siendo designado como ponente coordinador el honorable Representante Gabriel Becerra Yáñez para rendir el informe de ponencia para primer debate en esta corporación.

El proyecto fue aprobado con modificaciones en primer debate en la Cámara de Representantes el 12 de mayo del 2026

2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene como objetivo reconocer plenamente el carácter de factor salarial de la Bonificación Judicial otorgada a los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación, la Rama Judicial y la Justicia Penal Militar, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y las Direcciones Seccionales de la Rama Judicial. Lo anterior, toda vez que los Decretos números 382, 383, 384 de 2013, 022 de 2014 y 1269 de 2015 ordenaron que la referida bonificación constituiría únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad social en Salud.

Tal como lo reconoce el Consejo Superior de la Judicatura, esta bonificación beneficia en la actualidad a 36.819 servidores judiciales. Como mostraremos las cifras en el desarrollo de esta ponencia, una enorme cantidad de trabajadores se han visto obligados a iniciar desgastantes litigios

judiciales solicitando el reconocimiento de la Bonificación Judicial como factor salarial para todas las prestaciones sociales.

Esta iniciativa legislativa busca subsanar las lagunas legales existentes al respecto, así como eliminar cualquier ambigüedad respecto al tratamiento de esta bonificación como factor salarial que da lugar a esos litigios. Con ello, se asegura que la misma sea reconocida mensualmente como un componente salarial válido y consistente para todos los efectos legales pertinentes. En esencia, el proyecto pretende consolidar y unificar criterios normativos, garantizando así que los derechos laborales de los servidores públicos merecedores de la mencionada bonificación sean plenamente respetados y adecuadamente protegidos por ordenamiento jurídico colombiano.

3. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley consta de 3 artículos. El primer artículo ordena el objeto de la iniciativa. El segundo artículo reconoce que la Bonificación Judicial de que tratan los Decretos números 382, 383, 384 de 2013, 022 de 2014 y 1269 de 2015 constituirá factor salarial para todos los efectos legales sin excepción. El tercer artículo trata de la vigencia del proyecto.

4. INTRODUCCIÓN

La Bonificación Judicial de que trata este proyecto de ley ha sido fundamental para los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación, la Rama Judicial y la Justicia Penal Militar, así como para la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y las Direcciones Seccionales de la Rama Judicial. Sin embargo, su consideración como factor salarial ha sido motivo de amplio debate y análisis a lo largo de los años.

El reconocimiento de la bonificación como factor salarial sin condicionamientos, no solo cumple con un acto de justicia hacia los servidores públicos mencionados, sino que también promueve la estabilidad laboral y económica, proporcionando un respaldo legal, claro y explícito sobre su consideración salarial. De esta forma, la sustancial relevancia que esta iniciativa legislativa supone se nutre en el hacer avanzar nuestra legislación hacia un estadio mucho más garantista en términos laborales, asegurando una mayor equidad y transparencia en el tratamiento de los derechos de estos servidores.

Es importante destacar que este proyecto de ley fue elaborado en estrecha colaboración con los sindicatos de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación. Se construyó principalmente con los sindicatos ASONAL JUDICIAL, ASONAL JUDICIAL S.I., UNISERCTI y SINTRAFISCALÍA. A su vez, otros sindicatos en colaboración como UNITRAJ, ASJUDFGN, SERFIGEN, SINTRAFISGENERAL, UNTRAFIS, ONTRAFIS, OSINAL, ASOTRABCOL. Esta participación conjunta garantiza que la iniciativa refleje fielmente las necesidades y aspiraciones de los trabajadores,

al tiempo que contribuye a fortalecer el diálogo social y el consenso en torno a una medida que busca, ante todo, garantizar justicia y equidad en el reconocimiento de la Bonificación Judicial como factor salarial para todos los efectos legales. En este contexto, el presente informe de ponencia se enfoca en detallar la importancia de esta bonificación, su impacto en los derechos laborales y sociales de los servidores públicos beneficiarios de la misma, la necesidad imperante de su reconocimiento como factor salarial para brindar estabilidad y justicia en el ámbito laboral, y revisar las cifras relacionadas con los procesos judiciales referentes a la Bonificación Judicial en contra de la Rama Judicial.

5. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

A. Creación y regulación de la “Bonificación Judicial” por parte del Ejecutivo

Antes de adentrarnos, tanto en la sustancia normativa como en los acontecimientos históricos que se constituyen como el fundamento argumentativo de la formulación de este proyecto de ley, resulta importante denotar que la creación y regulación de la denominada “Bonificación Judicial” debe su paternidad al Poder Ejecutivo. En el año 2013 se expidió por parte del entonces Ministro de Hacienda, el doctor Mauricio Cárdenas Santamaría, y la Ministra de Justicia y del Derecho, la doctora Ruth Stella Correa Palacio, un paquete de decretos (382, 383 y 384 de 2013) que crearon y regularon la referida bonificación. Como se observará, el poder Ejecutivo en la regulación de esta bonificación excluyó de manera expresa su carácter de factor salarial, más allá que para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud, en perjuicio y desmedro de los derechos laborales de los servidores públicos beneficiarios de esta bonificación.

El artículo 1° del Decreto número 382 de 2013 creó y reguló la Bonificación Judicial para los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación en los siguientes términos:

“**Artículo 1°.** Crease (sic) para los servidores de la Fiscalía General de la Nación a quienes se aplica el régimen salarial y prestacional establecido en el Decreto número 53 de 1993, y que vienen rigiéndose por el Decreto número 875 de 2012 y por las disposiciones que lo modifiquen o sustituyan, una Bonificación Judicial, la cual se reconocerá mensualmente y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud. (...)”.

A su vez, el artículo 1° del Decreto número 383 de 2013 creó y reguló la Bonificación Judicial para los servidores públicos de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar en los siguientes términos:

Artículo 1°. Créase para los servidores de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar a quienes se les aplica el régimen salarial y prestacional establecido en los Decretos número 57 y 110 de 1993, 106 de

1994, 43 de 1995 y que vienen rigiéndose por el Decreto número 874 de 2012 y las disposiciones que lo modifiquen o sustituyan, una Bonificación Judicial, la cual se reconocerá mensualmente y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud. (...)”.

Igualmente, el artículo 1° del Decreto número 384 de 2013 creó y reguló la Bonificación Judicial para los servidores públicos de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y las Direcciones Seccionales de la Rama Judicial en los siguientes términos:

“**Artículo 1°.** Créase para los servidores públicos de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y las Direcciones Seccionales de la Rama Judicial, una Bonificación Judicial, la cual se reconocerá mensualmente y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud. (...)”.

Luego, el artículo 1° del Decreto número 022 de 2014, que modificó el Decreto número 382 de 2013, recalcó que la Bonificación Judicial constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud:

“**Artículo 1°.** Modificar el Decreto número 0382 de 2013, mediante el cual se creó para los servidores de la Fiscalía General de la Nación, a quienes se aplica el régimen salarial y prestacional establecido en el Decreto número 53 de 1993, y que vienen rigiéndose por el Decreto número 875 de 2012 y por las disposiciones que lo modifiquen o sustituyan, una Bonificación Judicial, la cual se reconocerá mensualmente y constituirá únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud. (...)”.

Posteriormente, el artículo 1° del Decreto número 1269 de 2015, que modificó el Decreto número 383 de 2013, también ordenó que la bonificación no constituirá factor salarial más que para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud:

“**Artículo 1°.** Ajústase la Bonificación Judicial creada en el Decreto número 383 de 2013 para los servidores de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar a quienes se les aplica el régimen salarial y prestacional establecido en los Decretos número 57 y 110 de 1993, 106 de 1994, 43 de 1995 y que vienen rigiéndose por el Decreto número 874 de 2012 y las disposiciones que lo modifiquen o sustituyan, que se reconoce mensualmente y constituye únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud. (...)”.

Respecto de los anteriores decretos, vale la pena aclarar que los mismos se expidieron toda vez que el Congreso de la República, mediante

el párrafo del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, habilitó y facultó al Gobierno nacional para revisar “el sistema de remuneración de funcionarios y empleados de la Rama Judicial sobre la base de la nivelación o reclasificación atendiendo criterios de equidad”. Nótese que la nivelación salarial prevista en ese párrafo no estaba sujeta a ningún referente porcentual para el ajuste de las asignaciones salariales de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial.

El artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, en su párrafo, ordenó:

“Artículo 14. El Gobierno nacional establecerá una prima no inferior al 30% ni superior al 60% del salario básico, sin carácter salarial para los Magistrados de todo orden de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y Contencioso Administrativo, Agentes del Ministerio Público delegados ante la Rama Judicial y para los Jueces de la República, incluidos los Magistrados y Fiscales del Tribunal Superior Militar, Auditores de Guerra y Jueces de Instrucción Penal Militar, excepto los que opten por la escala de salarios de la Fiscalía General de la Nación, con efectos a partir del primero (1º) de enero de 1993.

Igualmente tendrán derecho a la prima de que trata el presente artículo, los delegados departamentales del Registrador Nacional del Estado Civil, los Registradores del Distrito Capital y los niveles Directivo y Asesor de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Parágrafo. Dentro del mismo término revisará el sistema de remuneración de funcionarios y empleados de la Rama Judicial sobre la base de la nivelación o reclasificación atendiendo criterios de equidad”.

Una vez leído el párrafo del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, no se entiende por qué el Ejecutivo al momento de reglamentar la materia, de manera expresa, privó a los servidores públicos de que la Bonificación Judicial constituyera en forma plena factor salarial para todos los efectos legales. Es decir, al constituirse la bonificación únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones y Salud, la excluyó como factor para liquidar otros efectos legales.

Por otro lado, puede observarse que la prima creada en el primer inciso del artículo 14 no tiene carácter salarial por expresa disposición del legislador de aquel entonces. Posteriormente, ese aparte de “sin carácter salarial” fue declarado exequible por parte de la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-279 de 1996 de 24 de junio de 1996, de magistrado ponente el doctor Hugo Palacios Mejía. A su vez, mediante Sentencia C-052 de 3 de febrero de 1999, de magistrado ponente el doctor Fabio Morón Díaz, la Corte Constitucional declaró estarse a lo resuelto en la Sentencia C-279 de 1996.

Dicha decisión de nuestro órgano de cierre constitucional se fundamentó en el contenido de la Sentencia C-279 de 1996 en los siguientes términos:

“En varias ocasiones, la Jurisprudencia constitucional del país, expresada por la Corte Suprema de Justicia antes de 1991, y luego por la Corte Constitucional, ha manifestado que no existe derecho adquirido a la estabilidad de un régimen legal. Las normas legales acusadas bien podrían entonces disponer que no se consideran parte del salario, para efecto de liquidar prestaciones sociales, ciertas remuneraciones que, a la luz de criterios tradicionales, deberían haberse tenido como parte de aquel.

(...)

La Corte Suprema de Justicia, en uno de sus recientes fallos sobre las modificaciones que en materia salarial en el sector privado introdujo la Ley 50 de 1990, y en relación con la naturaleza jurídica de las primas, afirmó que:

“En efecto, ni siquiera al legislador le está permitido contrariar la naturaleza de las cosas, y por lo mismo no podría disponer que un pago que retribuye la actividad del trabajador ya no sea salario. Lo que verdaderamente quiere decir la última parte del artículo 15 de la Ley 50 de 1990, aunque debe reconocerse que su redacción no es la más afortunada, es que a partir de su vigencia pagos que son “salario” pueden no obstante excluirse de la base de cómputo para la liquidación de otros beneficios laborales (prestaciones sociales, indemnizaciones, etc.).

Este entendimiento de la norma es el único que racionalmente cabe hacer, ya que aun cuando habitualmente se ha tomado el salario como la medida para calcular las prestaciones sociales y las indemnizaciones que legalmente se establecen en favor del trabajador, no existe ningún motivo fundado en los preceptos constitucionales que rigen la materia o en la recta razón, que impida al legislador disponer que determinada prestación social o indemnización se liquide sin consideración al monto total del salario del trabajador, esto es, que se excluyan determinados factores no obstante su naturaleza salarial, y sin que pierdan por ello tal carácter.

Igualmente, la Corte Constitucional, ha sostenido que “el legislador conserva una cierta libertad para establecer, que componentes constituyen, o no salario, así como la de definir y desarrollar el concepto de salario, pues es de su competencia desarrollar la Constitución”.

En conclusión, el anterior desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional permite dilucidar con total precisión que es el legislador quien tiene la facultad, en ejercicio de su discrecionalidad legislativa, de fijar y/o modificar el “régimen salarial”, y, entonces, admitir o excluir ciertos componentes del salario de la base de cálculo de las prestaciones sociales, siempre y cuando estos cambios sean racionales y respeten los principios

constitucionales: “la realidad prima sobre las formas”. En el presente caso, son estos legisladores, quienes pretenden con esta iniciativa legislativa dotar de certeza absoluta que la Bonificación Judicial obtenga el carácter de factor salarial para todos los efectos legales sin excepción alguna.

B. La noción de salario y los criterios que permiten su identificación

En primer lugar, resulta importante señalar que, aunque no todas las leyes laborales de carácter general se aplican a las relaciones de trabajo de los empleados públicos, estas leyes contienen principios y conceptos del derecho laboral que son aplicables en cualquier tipo de relación laboral, ya sea pública o privada.

El Código Sustantivo del Trabajo en su Título V ordena las disposiciones normativas relativas a “salarios”. Puntualmente, en los artículos 127 y 126, se regulan los elementos integrantes del salario y los pagos que no constituyen salario:

“Artículo 127. Elementos integrantes. Constituye salario no solo la remuneración ordinaria, fija o variable, sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio, sea cualquiera la forma o denominación que se adopte, como primas, sobresueldos, bonificaciones habituales, valor del trabajo suplementario o de las horas extras, valor del trabajo en días de descanso obligatorio, porcentajes sobre ventas y comisiones”.

“Artículo 128. Pagos que no constituyen salarios. No constituyen salario las sumas que ocasionalmente y por mera liberalidad recibe el trabajador del empleador, como primas, bonificaciones o gratificaciones ocasionales, participación de utilidades, excedentes de las empresas de economía solidaria y lo que recibe en dinero o en especie no para su beneficio, ni para enriquecer su patrimonio, sino para desempeñar a cabalidad sus funciones, como gastos de representación, medios de transporte, elementos de trabajo y otros semejantes. Tampoco las prestaciones sociales de que tratan los títulos VIII y IX, ni los beneficios o auxilios habituales u ocasionales acordados convencional o contractualmente u otorgados en forma extralegal por el {empleador}, cuando las partes hayan dispuesto expresamente que no constituyen salario en dinero o en especie, tales como la alimentación, habitación o vestuario, las primas extralegales, de vacaciones, de servicios o de navidad”.

Al tenor de la legislación citada anteriormente, es evidente que según la legislación laboral colombiana el salario engloba todo aquello que el trabajador recibe en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio prestado, siempre que sea reconocido de manera habitual y no por mera liberalidad del empleador. Nótese que, en el presente caso, respecto de la disposición normativa que ocupa a este proyecto de ley, el artículo 1° de los Decretos números 382, 383 y 384

de 2013 dictamina que la Bonificación Judicial “se reconocerá mensualmente”. De lo cual se deduce, con total certeza que no se trata entonces de una suma ocasional o que se reconozca por mera liberalidad del empleador.

Ahora bien, aunque, de acuerdo con la normativa mencionada, los participantes en una relación laboral tienen la capacidad, en el ejercicio de su autonomía de voluntad y derecho de asociación, de pactar el reconocimiento y pago de emolumentos que no se considerarán como factor salarial para la liquidación de prestaciones sociales, dichos acuerdos no pueden contravenir los derechos mínimos fundamentales de los trabajadores establecidos en el artículo 53 de la Constitución Política, tales como la primacía de la realidad sobre las formalidades, la irrenunciabilidad del salario y la garantía de una remuneración mínima, vital y móvil proporcional a la cantidad y calidad de trabajo.

Tal fue el criterio adoptado por la Corte Constitucional en Sentencia T-1029 de 2012, al precisar que:

“La Corte recuerda que los extremos de las relaciones laborales se encuentran vinculados a los principios constitucionales y a los derechos fundamentales del trabajador, porque aquellos no son enteramente libres al momento de acordar las cláusulas de exclusión salarial previstas en el artículo 128 del C.S.T. La Sentencia C-521 de 1995 advirtió que los pactos de desregularización salarial son constitucionales, siempre que no vulneren derechos irrenunciables del trabajador. El artículo 53 de la Carta Política establece que la irrenunciabilidad del salario es un mínimo que el trabajador no puede ceder.

(...).

En síntesis, la Sala precisa que la interpretación del artículo 128 contiene las siguientes premisas:

- a. Es una norma que establece por vía de ejemplo los pagos que no son constitutivos de salario, que corresponden a: “(i) los montos que la doctrina ha denominado como ‘pagos no constitutivos de salario’, descritos por el artículo 128 CST, y relativos a las sumas que ocasionalmente y por mera liberalidad recibe el trabajador del empleador, como primas, bonificaciones o gratificaciones ocasionales, participación de utilidades, excedentes de las empresas de economía solidaria y lo que recibe en dinero o en especie no para su beneficio, ni para enriquecer su patrimonio, sino para desempeñar a cabalidad sus funciones, como gastos de representación, medios de transporte, elementos de trabajo y otros semejantes; (ii) el descanso remunerado generado por las vacaciones o los días no laborables; (iii) los beneficios o auxilios habituales u ocasionales acordados convencional o contractualmente, u otorgados en forma extralegal por el empleador, cuando las partes hayan dispuesto expresamente que

no constituyen salario en dinero o en especie, tales como la alimentación, habitación o vestuario, las primas extralegales, de vacaciones, de servicios o de navidad; según lo expresa el artículo 128 CST; y (iv) las indemnizaciones” [122].

- b. Las partes tienen la autonomía para estipular pagos extralegales que se cancelan de forma ocasional o habitual y señalar que esos no revisten la naturaleza de salarios. Estos acuerdos serán válidos además de eficaces siempre y cuando ese rubro no tenga connotación salarial.
- c. El juez laboral debe evaluar si el pacto que excluye el carácter salarial de un pago es una remuneración al trabajador por el servicio prestado o si cuenta con los elementos establecidos en el artículo 127 de Código Sustantivo del Trabajo, estudiando las circunstancias de cada caso concreto, las pruebas que obran en el expediente y atendiendo a la finalidad del ingreso.
- d. La simple consagración del pacto de desregularización salarial no le quita la naturaleza de salario a un pago que tiene ese carácter.
- e. En virtud del principio de la primacía de la realidad sobre las formas, el ordenamiento jurídico estableció la sanción de ineficacia a los desembolsos que siendo salarios pretenden esconder dicha característica a través de un convenio entre las partes del contrato de trabajo o una decisión unilateral”.

De igual forma, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, mediante Concepto número 1393 del 18 de junio de 2022, señaló que:

“El salario “...aparece (...) como la remuneración social más inmediata o directa que el trabajador recibe por la transmisión que hace de su fuerza de trabajo para ponerla a disposición del empleador”. En efecto, según el artículo 127 del Código Sustantivo de Trabajo (subrogado por el artículo 14 de la Ley 50 de 1990) “constituye salario no solo la remuneración ordinaria, fija o variable, sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio, sea cualquiera la forma o denominación que se adopte, como primas, sobresueldos, bonificaciones habituales, valor del trabajo suplementario o de las horas extras, valor del trabajo en días de descanso obligatorio, porcentajes sobre ventas y comisiones”. En similar sentido el artículo 42 del Decreto número 1042 de 1978 establece que además de la asignación básica fijada por la ley para los diferentes cargos, del valor del trabajo suplementario y del realizado en jornada nocturna o en días de descanso obligatorio, constituyen salario todas las sumas que habitual y periódicamente recibe el empleado como retribución por sus servicios”.

A su vez, la Alta Corporación de lo Contencioso Administrativo en sentencia del 7 de diciembre de 2006, integrando los conceptos de salario presentes

en nuestro ordenamiento, indicó de forma general que:

“por salario debe entenderse no solo la remuneración básica mensual sino todo lo que el empleado percibe por concepto de salario, en otras palabras, todo lo que devengue periódicamente como retribución de sus servicios”.

Posteriormente, en sentencia del 1° de agosto de 2013, con ponencia del Consejero Gerardo Arenas Monsalve, el Consejo de Estado, al resolver un caso sobre el carácter salarial de la prima de riesgo que percibían los servidores del extinto Departamento Administrativo de Seguridad DAS, dijo lo siguiente:

“(...) la jurisprudencia de esta Corporación ha entendido por salario la remuneración que percibe el trabajador por la prestación de un servicio a favor del empleador, de forma personal directa y subordinada, el cual, no sólo está integrado por una remuneración básica u ordinaria sino también, por todo lo que bajo cualquier otra denominación o concepto, en dinero o en especies, ingrese al patrimonio del trabajador en razón a la prestación de sus servicios.

Bajo estos supuestos, ha de decirse que todas las sumas que de manera habitual y periódica perciba el trabajador, son factores que integran el salario que éste percibe lo que incide de manera directa en la forma cómo se establecen los ingresos base de cotización y liquidación de una prestación pensional”.

En similar sentido, el Consejo de Estado al analizar la situación particular de los funcionarios de la DIAN, en sentencia del 6 de julio de 2015 hizo referencia a la importancia de no desconocer el carácter salarial de los pagos que constituyen salario, so pena de desmejorar las condiciones laborales de los servidores que devengan algún tipo de beneficio o incentivo como parte de su salario, así:

“Y es que ha sido reiterativa la postura que esta Corporación ha tenido respecto del artículo 127 del CST, en el sentido de que “Constituye salario no solo la remuneración fija u ordinaria, sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie y que implique retribución de servicios, sea cualquiera la denominación que se adopte...”. Bajo ese entendido, el mentado “incentivo” que acá se analiza no tiene causa distinta a la del servicio que presta el funcionario e indudablemente es factor salarial lo que hace forzoso concluir que restarle esa categorización a dicho emolumento y despojar ese porcentaje del salario, sería tanto como desmejorar en sus condiciones laborales a los servidores que devengan tal suma de dinero sin que la misma haga parte del salario.

Por ello, el “incentivo” en mención, es ni más ni menos que una parte de salario que se da por retribución del servicio y no una prestación social a título de complemento para satisfacer las necesidades del empleado o su familia, por lo que necesariamente ha de formar parte de la asignación mensual que devengan los empleados de planta de la DIAN, so pena de estar desmejorándolos en sus condiciones laborales”.

En concreto, la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-892 de 2009, puntualizó sobre la definición de “salario” que:

“Según lo dispone el artículo 127 CST, subrogado por el artículo 14 de la Ley 50/90, el salario está conformado no sólo por la remuneración ordinaria, fija o variable, sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio, sea cualquiera la forma o denominación que se adopte, como primas, sobresueldos, bonificaciones habituales, valor del trabajo suplementario o de las horas extras, valor del trabajo en días de descanso obligatorio, porcentajes sobre ventas y comisiones. En ese sentido, se trata de un criterio amplio, que cobija a las distintas modalidades de ingreso del trabajador, generadas por la retribución del servicio personal que presta al empleador.

Esta definición excluye, por ende, otro tipo de ingresos laborales que no están dirigidos a retribuir dicho servicio, sino a asumir riesgos o gastos de otra naturaleza. Así, dentro de la categoría de pagos no constitutivos de salario quedan incorporados (i) las indemnizaciones que asume el patrono por daños o demás detrimentos que sufra el trabajador en el marco de la relación laboral; (ii) la remuneración del trabajador durante el descanso obligatorio (vacaciones y días no laborables de naturaleza legal y/o estipulados en el contrato respectivo); (iii) las sumas o bienes que recibe el trabajador con el fin de ejercer cabalmente sus funciones, como sucede con el auxilio de transporte de que trata la Ley 15/59, al igual que los demás conceptos que enlista el artículo 128 CST; y (iv) aquellos montos que recibe el trabajador por simple liberalidad del empleador y no como contraprestación por el servicio personal que presta, según lo dispone el citado precepto del Código Sustantivo del Trabajo”.

Como hemos demostrado con jurisprudencia de los órganos de cierre tanto en materia constitucional como contencioso administrativa, cuando se hace referencia al concepto de salario, sin perjuicio de la denominación que se le atribuya, todo pago habitual que reciba el trabajador en contraprestación de su servicio personal constituye salario, incluidas las Bonificaciones Judiciales Habituales, como es el caso de los Decretos números 382, 383 y 384 de 2013.

Adicionado a lo anterior, por mandato constitucional del artículo 150, numeral 19, inciso “e”, corresponde al Congreso de la República fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, lo cual implica que el legislador tiene la facultad de determinar lo que constituye o no salario. Razón por la cual, la presente iniciativa apunta de manera directa a otorgar el carácter de factor salarial de manera general a la Bonificación Judicial de que tratan los decretos mencionados de manera precedente.

Con el ánimo de imprimir solidez argumentativa al anterior argumento, nótese el desarrollo jurisprudencial que realizó la Corte Constitucional en la Sentencia C-521 de 1995:

“Estima la Sala que es de la competencia del legislador, dentro de la libertad que tiene como conformador de la norma jurídica, determinar los elementos de la retribución directa del servicio dentro de la relación laboral subordinada, esto es, lo que constituye salario, con arreglo a los criterios y principios ya mencionados, lo cual le impide desconocer la primacía de la realidad sobre la forma y mudar arbitrariamente la naturaleza de las cosas, como sería quitarle la naturaleza de salario a lo que realmente tiene este carácter. (...)”.

C. Cese de actividades de los funcionarios de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación

La expedición de los Decretos números 382, 383 y 384 de 2013, 022 de 2014 y 1269 de 2015 tuvo como génesis el cese de actividades de los funcionarios de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación. Dicha huelga se solucionó en parte, con la firma del acta de acuerdo conformándose una Mesa Técnica Paritaria, con el fin de revisar la remuneración de tales servidores, con una adición presupuestal por importe de un billón doscientos veinte mil millones (\$1.220.000.000.000) de pesos moneda corriente, cifra a dividir durante las vigencias fiscales de 2013 a 2018.

Sea lo primero señalar, que la desventaja no se generó por el incumplimiento de la orden de nivelación salarial, establecida en el parágrafo del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, pues como se expuso en el párrafo más arriba, aquella ya había sido modulada por el Gobierno nacional, a través de los Decretos número 53 y 57 de 1993. Por el contrario, el menoscabo salarial alegado por dicho sector estuvo fundado en la expedición del Decreto número 610 de 1998, el cual reguló la bonificación por compensación por los Magistrados del Tribunal. Esta normativa derivó que los demás empleados y funcionarios de la Rama Judicial solicitaran una nueva intervención del Gobierno nacional para reajustar su escala salarial.

Como consecuencia de lo anterior se adelantó una mesa paritaria, tal como consta en el acta de acuerdo del 6 de noviembre de 2012, la cual tuvo como continuación el acta del 8 de enero de 2013, dando lugar a la expedición de los siguientes decretos:

1. Decreto número 382 de 2013 mediante el cual se crea la bonificación Judicial para los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación.
2. Decreto número 382 de 2013 mediante el cual se crea la Bonificación Judicial para los servidores públicos de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar.
3. Decreto número 383 de 2013 mediante el cual se crea la Bonificación Judicial para los servidores públicos de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y las Direcciones Seccionales de la Rama Judicial.
4. Decreto número 022 de 2014 mediante el cual se modifica el Decreto 382 de 2013.

5. Decreto número 1269 de 2015 mediante el cual se modifica el Decreto 383 de 2013.

6. Cifras relacionadas con los procesos judiciales referentes a la Bonificación Judicial en contra de la Rama Judicial

A. Cifras aportadas por el Consejo Superior de la Judicatura

El Consejo Superior de la Judicatura, mediante respuesta a-2024-2310, el día 5 de septiembre de 2024, relaciona valiosa información que contribuye a consolidar la importancia de esta iniciativa legislativa.

Indica la Directora Ejecutiva de Administración Judicial, doctora Naslly Raquel Ramos, que al cuantificar los PROCESOS JUDICIALES ACTIVOS Y TERMINADOS que pretenden el reconocimiento de la Bonificación Judicial como factor salarial, promovidos por servidores judiciales en contra de la Nación - Rama Judicial, durante los últimos diez (10) años a corte de 30 de junio de 2024, se obtiene una cifra que asciende a 14.682 distribuidos de la siguiente forma:

Año	Cantidad de procesos judiciales	Valor pretensión
2015	14	476.064.707
2016	66	3.403.121.291
2017	435	13.389.224.094
2018	1.015	38.181.026.375
2019	2.977	97.609.738.307
2020	977	33.422.815.451
2021	2.415	78.729.161.668
2022	2.833	107.776.828.757
2023	2.941	137.132.492.881
2024	1.009	49.688.863.773
Totales	14.682	559.809.337.305

Fuente: Informes pasivo contingente litigioso a nivel nacional.

El valor de las pretensiones de todos estos procesos judiciales activos y terminados sumados desde 2015 hasta 30 de junio de 2024, asciende a \$559.809.337.305.

Nótese cómo, en general, de 2015 a 2023, el número de procesos judiciales refleja un aumento no solo en su cantidad sino en el valor de las pretensiones de los mismos. Se excluye del presente análisis el año 2024, toda vez que se aportan las cifras con corte a 30 de junio.

Por otro lado, reconoce el Consejo Superior de la Judicatura que LA RAMA JUDICIAL HA SIDO CONDENADA en 4.553 litigios por concepto de reconocimiento de la Bonificación Judicial como factor salarial, con corte a 30 de junio de 2024, ordenados de la siguiente forma:

Año	Cantidad de procesos judiciales	Valor
2018	2	80.456.414
2019	13	5.280.849.704
2020	167	15.355.007.677
2021	656	23.654.029.231
2022	686	42.441.282.961

2023	1.913	139.726.605.402
2024	1.116	42.305.619.101
Totales	4.553	268.843.850.490

Fuente: Pasivo real del Grupo de Sentencias.

Obsérvese que, de igual forma, se registra un comportamiento creciente hasta el 2023.

Ahora bien, como información general se informó que:

- En lo que respecta a la cantidad de procesos activos judiciales que pretenden el reconocimiento de la Bonificación Judicial como factor salarial, se tienen 10.385 procesos activos.
- Los servidores beneficiados ascienden actualmente a 36.810 y el costo de reconocer la Bonificación Judicial como factor salarial es de \$735.344 millones anuales.
- Se han proferido 4.553 fallos judiciales que han beneficiado a 7.876 demandantes reconociendo la Bonificación Judicial como factor salarial.

“Por consiguiente, al extender el carácter salarial de la Bonificación Judicial para todos los 36.810 servidores judiciales, el Estado podría obtener los siguientes beneficios:

- (i) Límite a la prescripción trienal. En la medida que se adoptaría una fecha cierta a partir de la cual se reconocería la Bonificación Judicial como factor salarial, además, supone el límite desde cual se iniciará a computaría el término de prescripción de este asunto, para aproximadamente 18.549 servidores judiciales no han iniciado proceso judicial, por lo que en un plazo máximo de tres (3) años caducaría la posibilidad para estos de demandar, y en consecuencia, se generaría un ahorro inicial de \$378.549 millones anuales por concepto de extinción de estas potenciales súplicas.
- (ii) Descongestión de los despachos judiciales. Dado que, el reconocimiento automático de la prestación podría constituirse en un incentivo para los empleados judiciales que no han iniciado proceso judicial desistan de iniciarlo, por lo que, serían 18.549 procesos menos que tramitar por la administración de justicia.
- (iii) Ahorros en los costos procesales”.

B. Cifras aportadas por la Defensa Jurídica del Estado

A su vez, la Defensa Jurídica del Estado, mediante respuesta a petición número 20248003948012 relacionó información respecto al reconocimiento de la Bonificación Judicial como factor salarial. Relaciona la entidad que con corte a 31 de julio de 2024, se encontraron 15.612 procesos de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Nación por la causa procesal de ilegalidad del acto administrativo que no reconoce la Bonificación Judicial, cuyas pretensiones, a la fecha de corte, ascienden a \$750 mil millones de pesos.

Nótese, al interrogar a la entidad acerca de la cantidad de procesos judiciales en los cuales el Estado ha sido condenado bajo la pretensión del reconocimiento de la “Bonificación Judicial”, se encuentra que durante los últimos diez (10) años se encontraron 2.496 procesos terminados por ejecutoria de la sentencia con fallo desfavorable para la Nación.

Por otro lado, al interrogar a la entidad acerca de la cantidad de procesos judiciales actualmente en curso en los cuales se reclama el reconocimiento de la Bonificación Judicial como factor salarial, se encuentran activos 13.075 procesos de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Nación por la causa procesal de ilegalidad del acto administrativo que no reconoce la Bonificación Judicial prevista en los Decretos números 382, 383 y 284 de 2013.

7. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

a. Fundamentos Constitucionales

La Constitución Política de 1991 en su Título IV relativo a “De la Rama legislativa”, ordena dentro del Capítulo 3, el artículo 150 que versa sobre las funciones que tiene el Congreso al momento de hacer las leyes:

“**ARTÍCULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes.** Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el gobierno para los siguientes efectos:

(...)

e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública”.

A su vez, la Constitución ordena en su artículo 253, que será el Congreso de la República quien determinará lo relativo a la estructura y funcionamiento de la Fiscalía General de la Nación, haciendo referencia puntualmente a la facultad de determinar las prestaciones sociales de sus funcionarios y empleados, en los siguientes términos:

“**ARTÍCULO 253.** La ley determinará lo relativo a la estructura y funcionamiento de la Fiscalía General de la Nación, al ingreso por carrera y al retiro del servicio, a las inhabilidades e incompatibilidades, denominación, calidades, remuneración, prestaciones sociales y régimen disciplinario de los funcionarios y empleados de su dependencia”.

b. Normatividad

En desarrollo de la cláusula general de competencia legislativa, el Congreso de la República expidió la Ley 4ª de 1992, “Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados

públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la fuerza pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política”. En su artículo 14 se dispuso:

“**ARTÍCULO 14.** El Gobierno nacional establecerá una prima no inferior al 30% ni superior al 60% del salario básico, sin carácter salarial para los Magistrados de todo orden de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y Contencioso Administrativo, Agentes del Ministerio Público delegados ante la Rama Judicial y para los Jueces de la República, incluidos los Magistrados y Fiscales del Tribunal Superior Militar, Auditores de Guerra y Jueces de Instrucción Penal Militar, excepto los que opten por la escala de salarios de la Fiscalía General de la Nación, con efectos a partir del primero (1º) de enero de 1993.

Igualmente tendrán derecho a la prima de que trata el presente artículo, los delegados departamentales del Registrador Nacional del Estado Civil, los Registradores del Distrito Capital y los niveles Directivo y Asesor de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Parágrafo. Dentro del mismo término revisará el sistema de remuneración de funcionarios y empleados de la Rama Judicial sobre la base de la nivelación o reclasificación atendiendo criterios de equidad”.

8. IMPACTO FISCAL.

El artículo 7º de la Ley 819 de 2003 ordena:

“**Artículo 7º.** Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse 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 financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces”.

Si bien es cierto que en la ponencia deben estar explícitos: i) La compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo; ii) Los costos fiscales de la iniciativa; y iii) La fuente de Ingreso adicional, conforme lo indica la Sentencia C-075 de 2022 de la Corte Constitucional, esta información debe ser aportada en el trámite legislativo y certificada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con lo cual la misma no debe erigirse como una responsabilidad exclusiva en cabeza de los autores o ponentes. Nótese que la Sentencia C-502 de 2007 es minuciosa en aclarar que el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 no puede configurar una barrera insalvable para el ejercicio de la función legislativa, ni tampoco debe recaer la carga en los ponentes sino, por el contrario, esta reposa con protagonismo en el Ministerio de Hacienda, quien realmente posee los datos, equipos de funcionarios y experiencia en materia económica para el asunto.

Nótese que, como lo mencionamos anteriormente, esta Bonificación Judicial beneficia en la actualidad a 36.819 servidores judiciales. Además, según lo informó la Defensa Jurídica del Estado, se encontraron para los últimos diez (10) años (2014-2024) 15.612 procesos de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Nación por la causa procesal de ilegalidad del acto administrativo que no reconoce la Bonificación Judicial, cuyas pretensiones a 31 de julio de 2024 ascienden a \$750 mil millones de pesos. De esa cantidad de procesos enunciada, se encontraron 13.075 procesos activos en contra de la nación. Por su parte, se encontraron desde 2014 hasta 31 de julio de 2024, 2.496 procesos terminados por ejecutoria de la sentencia con fallo desfavorable para la Nación.

Contrario de lo anterior, la presente iniciativa legislativa pretende reducir los costos y gastos en que debe incurrir el Estado colombiano, como consecuencia de encontrarse recurrentemente vencido en los litigios que versan sobre el reconocimiento de la Bonificación Judicial como factor salarial para todas las prestaciones sociales.

Reconoció el Consejo Superior de la Judicatura como beneficios de esta iniciativa legislativa, no solo los ahorros en costos procesales, sino, además, un ahorro inicial de \$378.549 millones anuales por concepto de la extinción de las potenciales súplicas de reconocimiento de la Bonificación Judicial como factor salarial.

Además, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, en sus fallos jurisprudenciales ha venido reconociendo progresivamente que por “salario” debe entenderse no solo la remuneración básica mensual sino todo lo que el empleado percibe por concepto de salario, en otras palabras, todo lo que devengue periódicamente como retribución de sus servicios.

9. POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

Se advierte que el presente proyecto de ley es de carácter general, sin embargo, en cumplimiento de la Ley 2003 de 2019, se hace la salvedad de que corresponde a la esfera privada de cada uno de los Congresistas el examen del contenido de la presente iniciativa legislativa, y de otros elementos que puedan

derivarse o entenderse como generadores de conflicto de interés contemplados en el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992.

Por lo anterior, lo aquí advertido no exonera a cada uno de los Congresistas de examinar minuciosamente posibles conflictos de interés para conocer y votar este proyecto, y en caso de existir algún conflicto, su responsabilidad de manifestarlo al Congreso de la República, durante el trámite de este.

10. PLIEGO DE MODIFICACIONES

El presente proyecto de ley se tramitará sin modificaciones.

11. PROPOSICIÓN

En relación con los puntos anteriormente expuestos y dada la importancia que esta iniciativa legislativa reviste, presento ponencia positiva y solicito a los honorables miembros de la plenaria de la Cámara de Representantes aprobar en SEGUNDO debate el Proyecto de Ley número 521 de 2026 Cámara, 114 de 2024 Senado, *por medio de la cual se reconoce el carácter de factor salarial a la Bonificación Judicial de los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación, la Rama Judicial y la Justicia Penal Militar; la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y las Direcciones Seccionales de La rama Judicial*, conforme con el texto propuesto.

Cordialmente,

GABRIEL BECERRA YÁÑEZ
Representante a la Cámara
Ponente Coordinador

12. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTO DE LEY NÚMERO 521 DE 2026 CÁMARA, 114 DE 2024 SENADO

por medio de la cual se reconoce el carácter de factor salarial a la Bonificación Judicial de los Servidores Públicos de la Fiscalía General de la Nación, la Rama Judicial y la Justicia Penal Militar; la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y las Direcciones Seccionales de la Rama Judicial.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto reconocer el carácter de factor salarial a la Bonificación Judicial de que tratan los Decretos números 382, 383, 384 de 2013, 022 de 2014 y 1269 de 2015, los cuales crearon y regularon una Bonificación Judicial para los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación, la Rama Judicial y la Justicia Penal Militar, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y las Direcciones Seccionales de la Rama Judicial, que se reconocería mensualmente y constituiría únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema

General de Pensiones y al Sistema General de la Seguridad Social en Salud.

Artículo 2°. Bonificación Judicial como factor salarial. La Bonificación Judicial de que tratan los Decretos números 382, 383, 384 de 2013, 022 de 2014 y 1269 de 2015 constituirá factor salarial y, en consecuencia, servirá de base para la liquidación y pago de las siguientes prestaciones sociales y demás acreencias laborales: prima de servicios; auxilio de cesantías; intereses sobre cesantías; vacaciones; e indemnizaciones por despidos sin justa causa, cuando haya lugar a ellas conforme a la ley.

Parágrafo 1°. La Bonificación Judicial continuará constituyendo factor salarial para efectos de la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud, en los términos establecidos en los decretos mencionados.

Parágrafo 2°. El reconocimiento de la Bonificación Judicial como factor salarial en los términos del presente artículo no implica modificación alguna de la asignación básica mensual de los servidores públicos beneficiarios, sino únicamente la inclusión de su valor en la base de liquidación de las prestaciones sociales referidas.

Artículo 3°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial los apartes de los decretos 382, 383, 384 de 2013, 022 de 2014 y 1269 de 2015, que establezcan que la Bonificación Judicial constituye factor salarial únicamente para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud, en lo referente a las prestaciones sociales enumeradas en el artículo 2° de esta ley.

Cordialmente,

GABRIEL BECERRA YÁÑEZ
Representante a la Cámara
Ponente Coordinador

**TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN
PRIMERA DE LA HONORABLE CÁMARA
DE REPRESENTANTES EN PRIMER
DEBATE DEL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 521 DE 2026 CÁMARA, 114 DE 2024
SENADO**

por medio de la cual se reconoce el carácter de factor salarial a la Bonificación Judicial de los Servidores Públicos de la Fiscalía General de la Nación, la Rama Judicial y la Justicia Penal Militar, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y las Direcciones Seccionales de la Rama Judicial.

**El Congreso de Colombia
DECRETA:**

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto reconocer el carácter de factor salarial a la Bonificación Judicial de que tratan los Decretos números 382, 383, 384 de 2013, 022 de 2014 y 1269 de 2015, los cuales crearon y regularon una Bonificación Judicial para los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación, la Rama Judicial y la Justicia Penal Militar, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y las Direcciones Seccionales de la Rama Judicial, que se reconocería mensualmente y constituiría únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de la Seguridad Social en Salud.

Artículo 2°. Bonificación Judicial como factor salarial. La Bonificación Judicial de que tratan los Decretos números 382, 383, 384 de 2013, 022 de 2014 y 1269 de 2015 constituirá factor salarial y, en consecuencia, servirá de base para la liquidación y pago de las siguientes prestaciones sociales y demás acreencias laborales: prima de servicios; auxilio de cesantías; intereses sobre cesantías; vacaciones; e indemnizaciones por despidos sin justa causa, cuando haya lugar a ellas conforme a la ley.

Parágrafo 1°. La Bonificación Judicial continuará constituyendo factor salarial para efectos de la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud, en los términos establecidos en los decretos mencionados.

Parágrafo 2°. El reconocimiento de la Bonificación Judicial como factor salarial en los términos del presente artículo no implica modificación alguna de la asignación básica mensual de los servidores públicos beneficiarios, sino únicamente la inclusión de su valor en la base de liquidación de las prestaciones sociales referidas.

Artículo 3°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial los apartes de los Decretos números 382, 383, 384 de 2013, 022 de 2014 y 1269 de 2015, que establezcan que la Bonificación Judicial constituye factor salarial únicamente para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud, en lo referente a las prestaciones sociales enumeradas en el artículo 2° de esta ley.

En los anteriores términos fue aprobado con modificaciones en primer debate el presente proyecto de ley, según consta en el Acta número 40 de sesión del 12 de mayo de 2026; así mismo fue anunciado el día 6 de mayo de 2026, según consta en el Acta número 04 de sesión conjunta de esa misma fecha.


GABRIEL BECERRA YÁÑEZ
Ponente Único


ORLANDO CASTILLO ADVÍNCULA
Vicepresidente


AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO
Secretaría

OBJECIONES PRESIDENCIALES

OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 188 DE 2024 CÁMARA, 446 DE 2025 SENADO

por medio de la cual se establece la Cuota de Fomento del Coco y se crea el Fondo de Fomento a la Cococultura.

 <p>Gustavo Petro Urrego Presidente de la República de Colombia</p> <p>Bogotá D.C., 1 JUN 2026</p> <p>JULIAN DAVID LÓPEZ TENORIO Presidente Honorable Cámara de Representantes</p> <p>Referencia: Proyecto Ley 188 de 2024 de la Cámara de Representantes, 446 de 2025 del Senado de la República "Por medio de la cual se establece la Cuota de Fomento del Coco y se crea el Fondo de Fomento a la Coco cultura."</p> <p>Asunto: Objeciones gubernamentales por inconveniencia.</p> <p>Respetado presidente de la Honorable Cámara de Representantes,</p> <p>Sin la correspondiente sanción ejecutiva, el Gobierno nacional se permite devolver por razones de inconveniencia el proyecto Ley 188 de 2024 Cámara - 446 de 2025 Senado "Por medio de la cual se establece la Cuota de Fomento del Coco y se crea el Fondo de Fomento a la Coco cultura."</p> <p>I. COMPETENCIA</p> <p>El artículo 165 de la Constitución establece que, "aprobado un proyecto por ambas cámaras, pasará al Gobierno para su sanción (...)". Sin embargo, este podrá objetarlo, evento en el cual "lo devolverá a la Cámara en que tuvo origen". En consecuencia, el Gobierno nacional tiene la competencia para formular objeciones a este proyecto de ley, por "razones de inconstitucionalidad o de inconveniencia".</p> <p>II. OPORTUNIDAD</p> <p><small>¹ Artículo 199 de la Ley 5ª de 1992, "Por la cual se expide el reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes".</small></p>	<p>Las objeciones por inconstitucionalidad o por inconveniencia se deben presentar dentro de los plazos fijados en el artículo 166 de la Constitución Política. De acuerdo con esta norma, el Gobierno dispone del término constitucional de seis (6) días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte artículos; de diez (10) días, cuando el proyecto contenga de veintiuno a cincuenta artículos; y hasta de veinte (20) días cuando los artículos sean más de cincuenta.</p> <p>Teniendo en cuenta: (i) que el proyecto de Ley de la referencia fue recibido en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República el veintidós (22) de mayo de 2026; y (ii) que tiene diecinueve (19) artículos, el término para objetar es de seis (6) días hábiles, cuyo cómputo culmina el primero (01) de junio de 2026.</p> <p>III. OBJECIONES</p> <p>El artículo 8 del proyecto de ley, crea el fondo de fomento a la Coco Cultura como un fondo cuenta sin personería jurídica a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, destinado al financiamiento de programas y proyectos que fomenten la Coco cultura en Colombia.</p> <p>Por otra parte, los artículos 9 y 10 de la iniciativa, determinan que este fondo se financiará entre otros, con los recursos recaudados por la Cuota de Fomento al Coco, que se crea igualmente con el proyecto de ley, y con aportes del Presupuesto General de la Nación. Adicionalmente, habilitan para que entidades públicas o personas naturales de derecho privado nacional o internacional, inclusive del orden territorial puedan realizar aportes a favor del fondo.</p> <p>En este orden de ideas, se considera que existen razones inconveniencia respecto de las medidas mencionadas, por cuanto, i) inflexibilizan el uso de recursos de la Nación; ii) no delimitan la participación de los recursos del Presupuesto General de la Nación como fuente de financiación del fondo que se crea y iii) no identifica las entidades del Gobierno nacional que podrían destinar recursos adicionales para nutrirlo.</p> <p>1. OBJECIONES POR INCONVENIENCIA</p> <p>2.1. Inflexibilidad del uso de los recursos de la Nación.</p>
<p>El artículo 8 del proyecto de ley, crea el Fondo de Fomento a la Coco cultura como un fondo cuenta sin personería jurídica, a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, destinado exclusivamente al financiamiento de programas y proyectos que fomenten la Coco cultura en Colombia.</p> <p>Al respecto, resulta preciso indicar que la constitución de fondos inflexibiliza el uso de recursos de la Nación además de que, con esta figura, no se garantiza la entrega efectiva de bienes y servicios con oportunidad ya que una vez girados los recursos al fondo, no es posible a través del Presupuesto General de la Nación efectuar seguimiento de su utilización para los fines legalmente previstos. Por este motivo, se ha estimado que la ejecución de los recursos resulta ser mucho más efectiva a partir del uso de la figura de proyectos de inversión.</p> <p>Sobre el particular, resulta pertinente indicar que, Colombia enfrenta un reto fiscal de carácter estructural, asociado principalmente al crecimiento sostenido del gasto inflexible por encima de los ingresos. De no abordarse este desbalance con medidas estructurales, podrían generarse efectos negativos sobre los mercados de capitales, las tasas de interés, los flujos de inversión extranjera, el crecimiento económico y el bienestar de los hogares, además de aumentar la incertidumbre. En este contexto, su corrección exige una acción coordinada entre el Gobierno nacional y el Congreso de la República, dado que las medidas que adopta el Ejecutivo tienen un margen de acción limitado y naturaleza transitoria, por lo que se requiere evitar el aumento de disposiciones de rango legal que aumenten la rigidez del gasto.</p> <p>En este orden de ideas, la solución de fondo requiere reformas orientadas a racionalizar el gasto inflexible y a fortalecer de manera permanente los ingresos corrientes de la Nación, mediante la coordinación del Ejecutivo y el Legislativo.</p> <p>ii) Falta de delimitación de la participación de los recursos del Presupuesto General de la Nación como fuente de financiación del fondo y de identificación de las entidades del Gobierno nacional que podrían destinar recursos adicionales para nutrir el fondo.</p> <p>El artículo 9 indica los recursos con los que se financiará el Fondo de Fomento a la Coco cultura, destacando los aportes del Presupuesto General de la Nación. Esta disposición habilita la posibilidad de realizar erogaciones adicionales a las apropiaciones actuales sin que el proyecto de ley las determine o delimite.</p>	<p>En este sentido se estima que la iniciativa no presta claridad sobre el hecho que, conforme a la Constitución Política y el Estatuto Orgánico de Presupuesto, las eventuales apropiaciones adicionales deben en todo caso estar sujetas a las disponibilidades presupuestales de la Nación, el Marco de Gasto de Mediano Plazo del Sector Agricultura y las proyecciones del Marco Fiscal de Mediano Plazo.</p> <p>En cuanto al artículo 10, determina fuentes alternativas de financiación del fondo e indica que podrán hacer aportes de recursos, las entidades públicas o personas naturales o jurídicas de derecho privado internacional o nacional, inclusive del nivel territorial, en el marco de sus competencias.</p> <p>En este punto, se considera que, si bien la iniciativa se encuentra redactada en términos potestativos, no identifica la entidad del Gobierno nacional que tendría la responsabilidad de destinar recursos para el fondo.</p> <p>En este punto, resulta preciso tener en cuenta que el artículo 345² de la Constitución Política consagra el principio de Legalidad del Presupuesto, sobre el cual la jurisprudencia³ ha expresado que opera en dos instancias, pues las erogaciones no sólo deben ser decretadas previamente, sino que, además, deben ser apropiadas en la Ley de Presupuesto para ser efectivamente realizadas; igual énfasis se hace en que constituye un fundamento importante de la democracia constitucional, pues corresponde al Congreso, como órgano de representación, decretar y autorizar los gastos de las entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación para una vigencia fiscal determinada.</p> <p>En la legislación colombiana el principio de legalidad involucra la incorporación de ingresos y de los gastos en el presupuesto; vale decir, para incluir estos recursos en la ley anual de presupuesto debe establecerse el monto de ingresos y, de otro lado, las erogaciones como una autorización máxima de gasto a los órganos que lo conforman; todo lo cual se sujeta, a los títulos jurídicos consagrados en el inciso segundo del artículo 346 de la Constitución Política que dispone:</p> <p>"En la Ley de Apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto</p> <p><small>² Artículo 345. En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos. Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto." ³ Corte Constitucional, Sentencia C-772 de 1998 M.P. Fabio Morón Díaz.</small></p>

decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo." (Se resalta).

En concordancia con lo dispuesto en el artículo 346 Constitucional, el Estatuto Orgánico del Presupuesto, señala:

"ARTICULO 38. En el Presupuesto de Gastos sólo se podrá incluir apropiaciones que correspondan: (...).

b) A gastos decretados conforme a la ley; (...)."

En ese contexto, toda erogación debe contar con un título constitutivo de gasto, conforme a lo dispuesto en la Constitución Política y en el Estatuto Orgánico del Presupuesto⁴. No obstante, corresponde al Gobierno incorporar las partidas presupuestales autorizadas en el proyecto del Presupuesto General de la Nación, de acuerdo con lo establecido por el Estatuto Orgánico del Presupuesto⁵, el cual prevé:

"ARTICULO 39. Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del Proyecto Anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993.

Los proyectos de ley mediante los cuales se decreten gastos de funcionamiento sólo pueden ser presentados, dictados o reformados por iniciativa del Gobierno a través del Ministro de Hacienda y Crédito Público y del ministro del ramo, en forma conjunta (Ley 179 de 1994, artículo 18)." (Se resalta).

Sobre este punto es pertinente traer a colación lo manifestado por la Honorable Constitucional, que en sentencia C-157 de 1998 indicó:

"(...) la aprobación legislativa de un gasto es condición necesaria pero no suficiente para poder llevarlo a cabo, (...) igualmente corresponde al

⁴ Decreto 111 de 1996 "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto."
⁵ Ibidem

Gobierno decidir libremente qué gastos ordenados por las leyes se incluyen en el respectivo proyecto de presupuesto. (artículo 346 CP.)".

De conformidad con lo anterior, se concluye que la facultad del Gobierno de incorporar las partidas autorizadas en el proyecto del Presupuesto General de la Nación, se encuentra sujeta a las disponibilidades presupuestales y prioridades del Gobierno, y no puede ser impuesto, ni exigido por el Congreso de la República.

Con base en lo expuesto, el Gobierno nacional estima que las anteriores consideraciones configuran razones de inconveniencia respecto del proyecto Ley 188 de 2024 de la Cámara de Representantes, 446 de 2025 del Senado de la República "Por medio de la cual se establece la Cuota de Fomento del Coco y se crea el Fondo de Fomento a la Coco cultura."

De los honorables congresistas, con el debido respeto,

EL MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO,

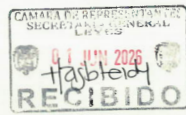
GERMÁN ÁVILA PLAZAS

OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 303 DE 2024 CÁMARA, 84 DE 2025 SENADO

por medio de la cual se adoptan medidas para la protección de los ciclistas y peatones y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., 1 de junio de 2026.

Doctor
JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO
Presidente
Honorable Cámara de Representantes



4:26pm

Referencia: Proyecto de Ley 303 de 2024 Cámara - 084 de 2025 Senado, "por medio de la cual se adoptan medidas para la protección de los ciclistas y peatones y se dictan otras disposiciones".

Asunto: Objeción gubernamental por inconveniencia e inconstitucionalidad.

Respetado presidente de la Cámara de Representantes,

Sin la correspondiente sanción ejecutiva, el Gobierno nacional se permite devolver por razones de inconstitucionalidad el proyecto de Ley 303 de 2024 Cámara - 084 de 2025 Senado, "[p] or medio de la cual se adoptan medidas para la protección de los ciclistas y peatones y se dictan otras disposiciones". Las objeciones por inconveniencia e inconstitucionalidad que se formulan son parciales y se circunscriben al artículo 5 y al parágrafo 3 del artículo 6 del mencionado proyecto:

ARTÍCULO 5º. Adiciónese dos numerales al artículo 110 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así: **ARTÍCULO 110.** Circunstancias de agravación punitiva para el homicidio culposo. La pena prevista en el artículo anterior se aumentará:

(...) 7. Si el homicidio se presenta en siniestros viales conduciendo vehículos bajo los efectos de sustancias psicoactivas (alcohol y/o sustancias alucinógenas), donde las víctimas sean ciclistas o peatones, las penas se aumentarán de conformidad con lo previsto en la segunda parte del artículo 22 de esta ley.

8. Si el homicidio se presenta en siniestros viales donde las víctimas sean ciclistas o peatones, las penas se aumentarán hasta en una tercera parte.

Artículo 6º. Modifíquese el artículo 60 de la Ley 769 de 2002, adicionando un inciso nuevo al parágrafo 3º, el cual quedará así:

"ARTÍCULO 6º. OBLIGATORIEDAD DE TRANSITAR POR LOS CARRILES DEMARCADOS.

Los vehículos deben transitar, obligatoriamente, por sus respectivos carriles, dentro de las líneas de demarcación, y atravesarlos solamente para efectuar maniobras de adelantamiento o de cruce.

PARÁGRAFO 1º. Los conductores no podrán transitar con vehículo automotor o de tracción animal por la zona de seguridad y protección de la vía férrea.

PARÁGRAFO 2º. Todo conductor, antes de efectuar un adelantamiento o cruce de una calzada a otra o de un carril a otro, debe anunciar su intención por medio de las luces direccionales y señales ópticas o audibles y efectuar la maniobra de forma que no entorpezca el tránsito, ni ponga en peligro a los demás vehículos o peatones.

PARÁGRAFO 3º. Todo conductor de vehículo automotor deberá realizar el adelantamiento de un ciclista a una distancia no menor de un metro con cincuenta centímetros (1.50 metros) del mismo. El incumplimiento de esta obligación dará lugar a la aplicación de la multa consagrada en el artículo 131 literal D6 del Código Nacional de Tránsito.

I. COMPETENCIA

El artículo 165 superior establece que "aprobado un proyecto por ambas cámaras, pasará al Gobierno para su sanción (...)". Sin embargo, este podrá objetarlo, evento en el cual "lo devolverá a la Cámara en que tuvo origen". En consecuencia, el Gobierno nacional tiene la competencia para formular

objeciones a este proyecto de ley, por "razones de inconstitucionalidad o de inconveniencia"¹.

II. OPORTUNIDAD

Las objeciones por inconstitucionalidad o por inconveniencia se deben presentar dentro de los plazos fijados en el artículo 166 de la Constitución Política. De acuerdo con esta norma, el Gobierno dispone del término constitucional de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte artículos; de diez días, cuando el proyecto contenga de veintiuno a cincuenta artículos; y hasta de veinte días cuando los artículos sean más de cincuenta.

Teniendo en cuenta: (i) que el proyecto de Ley de la referencia fue recibido en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República el 25 de julio de 2025; y (ii) que este tiene ocho artículos, el término para objetar es de seis días hábiles, cuyo cómputo culmina el 04 de agosto de 2025.

III. OBJECIONES POR INCONSTITUCIONALIDAD

Con fundamento en los artículos 165, 166, 167, 200 y 241.8 de la Constitución Política, el Gobierno nacional presenta objeción por razones de inconstitucionalidad el Proyecto de Ley 084 de 2025 del Senado y 303 de 2024 de la Cámara – "Por medio del cual se adoptan medidas para la protección de los ciclistas y peatones y se adoptan otras disposiciones".

Respecto del artículo 5

El artículo 5 del proyecto, es inconstitucional, en tanto vulnera el principio constitucional del debido proceso contenido en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, y los tratados internacionales sobre razonabilidad y proporcionalidad en la configuración de los delitos, en razón a que la remisión efectuada a la segunda parte del artículo 22 de la Ley 599 de 2000 no permite determinar de manera clara y precisa la consecuencia punitiva aplicable, y es desproporcionado respecto de los deberes del Estado en la utilización del derecho penal como *última ratio*.

¹ Artículo 199 de la Ley 5ª de 1992, "[p]or la cual se expide el reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes".

La segunda parte del artículo 22 del Código Penal señala que "también será dolosa la conducta cuando la realización de la infracción penal ha sido prevista como probable y su no producción se deja librada al azar", es decir, la disposición se limita a definir la modalidad de dolo eventual y no contiene un marco sancionatorio ni parámetros para la dosificación de la pena.

En consecuencia, la remisión efectuada en el numeral 7 no permite determinar de manera clara cuál es el incremento punitivo aplicable ni proporciona elementos suficientes para que el operador judicial establezca la sanción correspondiente en el supuesto previsto por la norma.

Adicionalmente, la redacción permite inferir que la intención de la iniciativa es atribuir a la conducta un tratamiento propio del dolo eventual, contemplado en el artículo 22 de la Ley 599 de 2000. Sin embargo, la disposición no modifica el tipo penal ni remite al marco punitivo aplicable al homicidio doloso previsto en el artículo 103 del mismo código, sino únicamente a una definición legal de la modalidad subjetiva de la conducta. En consecuencia, la norma no permite determinar con claridad cuál es la sanción aplicable, generando incertidumbre sobre sus efectos jurídicos y posibles tensiones con el principio de legalidad de los delitos y las penas que es uno de los elementos más importantes del debido proceso (art.29 CP).

De otro lado, el contenido de los numerales que el proyecto de ley pretende adicionar como circunstancias de agravación punitiva para el homicidio culposo, resulta desproporcionado respecto de la utilización que del derecho penal hace el Estado, como *última ratio*, en armonía y concordancia con la política criminal y con el contenido de la legislación penal vigente. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha sostenido al respecto que si bien el legislador goza de amplio margen de configuración normativa en materia de configuración de delitos, no es menos cierto que, "tal potestad legislativa encuentra sus límites en la Constitución Política y en las normas que integran el bloque de constitucionalidad, y corresponde a la Corte Constitucional hacer efectivos dichos límites, cuandoquiera que se desconozcan por el Legislador los principios, valores o derechos allí protegidos"².

En este sentido, en la sentencia C-148 de 2005 se sostuvo: "La Corte ha sido enfática en reconocer que para la definición de la política criminal del Estado y, en particular, en materia penal para la configuración de las conductas punibles, el órgano legislativo tiene una competencia amplia y exclusiva que

² C-291 de 2007 (Énfasis del Original)

encuentra claro respaldo en el principio democrático y en la soberanía popular (C.P. arts. 1º y 3º), razón por la cual, corresponde a las mayorías políticas, representadas en el Congreso, determinar, dentro de los marcos de la Constitución Política, la orientación del Estado en estas materias. (C-559 de 1999, C-226/02, C-420/02, C-762/02, C-205/03). Esta circunstancia, permite que el legislador adopte distintas estrategias de política criminal, siempre que la alternativa aprobada, además de ser legítima en cuanto a la forma como se configura, respete los valores, preceptos y principios constitucionales. Así las cosas, es evidente que la política criminal y el derecho penal no se encuentran definidos en el texto constitucional sino que corresponde al legislador desarrollarlos. La Corte ha precisado que en el ejercicio de su atribución el Congreso <no puede desbordar la Constitución y está subordinado a ella porque la Carta es norma de normas (CP art. 4). Pero, en función del pluralismo y la participación democrática, el Legislador puede tomar diversas opciones dentro del marco de la Carta. (C-038 de 1995. Fundamento 4)>".

Para la Corte es claro que la Constitución reconoce al Legislador un margen de discrecionalidad para desarrollar la política criminal y determinar o no el establecimiento de delitos y sanciones según la valoración que este haga en el marco de la Constitución. Pero como complemento de esta prerrogativa ha aclarado la Corte, entre otras, en la sentencia C-237/97 que: "El derecho penal, que en un Estado democrático debe ser la *última ratio*, puede ser utilizado, sin vulnerar la Constitución, para sancionar las conductas lesivas de bienes jurídicos ajenos que se estiman esenciales y cuya vulneración, en consecuencia, debe asociarse a una pena. La Corte, en función de la competencia que le ha sido atribuida, puede valorar la norma atendiendo sólo criterios de razonabilidad y proporcionalidad."

"Ese es el margen de acción de la función legislativa en materia punitiva, en el que si el legislador advierte que la criminalización es la forma más invasiva de control social, por su intensa afectación de la libertad, y esa circunstancia no contribuye al perfeccionamiento de una política adecuada al logro de los fines perseguidos por la norma, puede prescindir de ella luego de la ponderación que haga de la realidad que pretende controlar". (C-226/02 M.P. Álvaro Tafur Galvis)

La jurisprudencia constitucional ha hecho énfasis en que, siempre que en desarrollo de esta función legislativa no resulten contrariados preceptos fundamentales, "bien puede el legislador crear o suprimir figuras delictivas, introducir clasificaciones entre ellas, establecer modalidades punitivas, graduar las penas aplicables, fijar la clase y magnitud de éstas con arreglo a criterios de agravación o atenuación de los comportamientos penalizados, todo de

acuerdo con la apreciación, análisis y ponderación que efectúe acerca de los fenómenos de la vida social y del mayor o menor daño que ciertos comportamientos puedan estar causando o lleguen a causar en el conglomerado" (C-013/1997. Igualmente, "puede consagrar regímenes diferenciados para el juzgamiento y tratamiento de delitos y contravenciones, pudiendo, incluso, realizar diferenciaciones dentro de cada uno de estos grupos, en la medida en que unos y otros se fundamenten en criterios de razonabilidad y proporcionalidad que atiendan una valoración objetiva de elementos tales como, la mayor o menor gravedad de la conducta ilícita, la mayor o menor repercusión que la afectación del bien jurídico lesionado tenga en el interés general y en el orden social, entre otros" (C-840 de 2000).

También en sentencia C-329 de 2003 se afirmó: "Adicionalmente, debe decirse que compromisos internacionales sobre derechos humanos asumidos de tiempo atrás por el Estado colombiano, y que forman parte del Bloque de Constitucionalidad, sujetan la actuación del legislador a los principios mencionados, al momento de definir las sanciones penales (T-153 de 1998). Por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Aprobado por la Ley 74 de 1968) prescribe en el numeral 1º del artículo 10º que toda persona privada de la libertad debe ser tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano. Así mismo, el literal a) de su numeral 2º, señala que los procesados deben estar separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales, y que deben ser sometidos a un tratamiento distinto, adecuado a su condición de personas no condenadas. Y por último, el numeral 3º establece que el régimen penitenciario que cada País establezca debe consistir en un tratamiento cuya finalidad esencial sea la reforma y la readaptación social de los penados. En ese mismo sentido, (...) las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955. Además, las Resoluciones 43/110 y 43/173 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. En el marco del sistema Interamericano, constituye fuente de dichos principios el Pacto de San José o Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobado por la Ley 16 de 1972 -inciso 6º del artículo 5º de la Convención-".

"En conclusión, cuando el legislador hace uso de su potestad para configurar las penas que deben imponerse a quienes cometen algún delito, se encuentra limitado por los principios constitucionales de la dignidad de las personas y el respeto a los derechos humanos, la aplicación de criterios de razonabilidad y proporcionalidad y las obligaciones internacionales contenidas en los tratados

internacionales de derechos humanos que forman parte del bloque de constitucionalidad." (C-291 de 2007)

III. OBJECIONES POR INCONVENIENCIA

Respecto del parágrafo 3 del artículo 6

La redacción del parágrafo 3º del artículo 6 del presente proyecto de ley que modifica el artículo 60 de la Ley 769 de 2002 es inconveniente, toda vez que el texto propuesto no corresponde a la versión actualmente vigente de la disposición, modificada por la Ley 2486 de 2025.

La redacción contenida en el proyecto limita la obligación de adelantamiento seguro únicamente respecto de los ciclistas, desconociendo que la normativa vigente extendió dicha protección a los usuarios de vehículos eléctricos livianos de movilidad personal urbana, quienes constituyen igualmente actores viales vulnerables y requieren medidas especiales de seguridad en la vía.

En consecuencia, se recomienda armonizar el contenido del proyecto con la legislación vigente, incorporando expresamente a los usuarios de vehículos eléctricos livianos de movilidad personal urbana dentro del ámbito de aplicación de la medida, con el fin de preservar la coherencia normativa y evitar la exclusión de sujetos que ya fueron reconocidos por el legislador como destinatarios de esta protección especial.

Así mismo, se sugiere ajustar la redacción del parágrafo 1º de la modificación propuesta al artículo 60 de la Ley 769 de 2002, incorporando expresamente la referencia a los bicarriles dentro de las zonas cuyo uso se encuentra restringido para los vehículos automotores y de tracción animal.

La inclusión de esta infraestructura resulta consistente con las políticas de movilidad sostenible y seguridad vial, en la medida en que los bicarriles constituyen espacios destinados prioritariamente a la circulación de bicicletas y otros medios de movilidad activa, por lo que su ocupación indebida genera riesgos para los usuarios vulnerables de la vía y afecta las condiciones de seguridad y fluidez del tránsito.

En consecuencia, el Gobierno nacional estima que es preciso devolver esta iniciativa al Congreso de la República sin la correspondiente sanción presidencial, para que se dé trámite a las objeciones por inconstitucionalidad

y por inconveniencia en los términos referidos por el artículo 167 superior y la Ley 5ª de 1992.

De los honorables congresistas, con el debido respeto,

MINISTRA DE TRANSPORTE

CONTENIDO

Gaceta número 607 - Martes, 2 de junio de 2026

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Págs.

Informe de Ponencia positiva para segundo debate, texto propuesto y texto aprobado en primer debate por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes del Proyecto de Ley número 521 de 2026 Cámara, 114 de 2024 Senado, por medio de la cual se reconoce el carácter de factor salarial a la Bonificación Judicial de los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación, la Rama Judicial y la Justicia Penal Militar, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y las Direcciones Seccionales de la Rama Judicial.....	1
---	---

OBJECIONES PRESIDENCIALES

Objeciones presidenciales al Proyecto de Ley número 188 de 2024 Cámara, 446 de 2025 Senado, por medio de la cual se establece la Cuota de Fomento del Coco y se crea el Fondo de Fomento a la Cococultura.....	12
Objeciones presidenciales al Proyecto de Ley número 303 de 2024 Cámara, 84 de 2025 Senado, por medio de la cual se adoptan medidas para la protección de los ciclistas y peatones y se dictan otras disposiciones.....	13