

REPÚBLICA DE COLOMBIA



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 905

Bogotá, D. C., lunes, 9 de junio de 2025

EDICIÓN DE 12 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 PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 412 DE 2025 SENADO

por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional de iniciativa popular y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional.

Bogotá, D.C., 5 de junio de 2025

Honorable Senador
ARIEL FERNANDO AVILA MARTINEZ
Presidente
Comisión Primera Constitucional Permanente

Honorable Senador
CARLOS FERNANDO MOTOA SOLARTE
Vicepresidente
Comisión Primera Constitucional Permanente

Doctora
YURY LINETH SIERRA TORRES
Secretaria General
Comisión Primera Constitucional Permanente

Asunto: Informe de Primer Debate del Proyecto de Ley No. 412 de 2025 Senado:
"Por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional de iniciativa popular y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional",

De conformidad con los artículos 174, 175 y 176 de la Ley 5ª de 1992, y en atención a la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera, me permito rendir informe de ponencia para Primer Debate del Proyecto de Ley No. 412 de 2025 Senado: "Por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional de iniciativa popular y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional", en los términos que se exponen a continuación.

Atentamente

CLARA EUGENIA LÓPEZ OBREGÓN Senadora de la República	LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA Senador de la República
JULIÁN GALLO CUBILLOS Senador de la República	

Tabla de Contenido 1.Trámite 2. Objeto 3. Contenido 4. Consideraciones sobre el proyecto de ley de referendo aprobatorio 4.1 Introducción 4.2 Sustitución constitucional del Estado Unitario por una estructura federada 4.2.1 Premisa mayor: El Estado unitario como eje definitorio de la Constitución y el municipio como unidad básica de ejecución de la política social 4.2.2 Premisa menor: análisis del alcance material de la reforma al artículo 298 y su potencial efecto sustitutivo 4.2.3 Síntesis: constatación de la sustitución constitucional por transformación estructural del modelo unitario 4.3 Impacto negativo sobre la sostenibilidad fiscal del Estado 4.3.1 Desfinanciación y servicio de la deuda 4.3.2 Incumplimiento de la regla fiscal 4.4 Impacto en la fórmula del Estado Social de Derecho 4.4 Duplicación del sistema de financiación territorial a causa de la superposición de esta iniciativa con la reforma del Sistema General de Participaciones actualmente en curso. 5. Conflicto de intereses 6. Proposición 4 4 4 5 5 5 7 9 11 11 14 15 16 21 22 22	1.Trámite El Proyecto de Ley objeto del presente informe de ponencia negativa fue radicado el 31 de marzo de 2025 por la ciudadana Paola Rivera Rodríguez, en calidad de vocera del comité promotor “Referendo por las Regiones, Firme”, con fundamento en los artículos 3 y 19 de la Ley 1757 de 2015. El texto completo del articulado y su exposición de motivos fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 420 de 2025. Mediante Acta MD-18 del 9 de abril de 2025, la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado procedió a la designación de ponentes, recayendo dicha responsabilidad en los Honorables Senadores Carlos Fernando Moota Solarte (Coordinador), María Fernanda Cabal Molina, León Fredy Muñoz Lopera, Alejandro Vega Pérez, Julio Elías Chagüi Flórez, Clara Eugenia López Obregón, Oscar Barreto Quiroga y Julián Gallo Cubillos. 2. Objeto El Proyecto de Ley No. 412 de 2025 Senado tiene por objeto convocar un referendo constitucional aprobatorio para reformar el artículo 298 de la Constitución Política, con el fin de otorgar a los departamentos y al Distrito Capital la competencia exclusiva para gravar y recaudar los impuestos sobre la renta y el patrimonio. 3. Contenido La presente iniciativa legislativa está compuesta por dos artículos, incluida la disposición sobre su vigencia, los cuales se desarrollan a continuación: El Artículo 1° dispone la convocatoria a un referendo constitucional aprobatorio, en los términos de los artículos 374 y 378 de la Constitución Política de Colombia. El propósito del referendo es que la ciudadanía decida sobre la reforma al artículo 298 de la Constitución, mediante la cual se pretende constitucionalizar la atribución de gravar los impuestos sobre la renta y el patrimonio en favor de los departamentos y del Distrito Capital. De acuerdo con el texto propuesto, se adicionaría un inciso y un párrafo transitorio al artículo 298 de la Constitución Política, con el siguiente tenor literal: <i>“Sólo los departamentos y el Distrito Capital podrán gravar la renta y el patrimonio de las personas naturales y jurídicas que allí residan. El recaudo de estos impuestos será de propiedad exclusiva de ellos en su conjunto. Su distribución se hará atendiendo a los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad, equidad social, solidaridad territorial, eficiencia y demás criterios que establezca la Ley.”</i> Asimismo, se incluye el siguiente párrafo transitorio: <i>“PARÁGRAFO TRANSITORIO. Para la implementación de esta reforma se dispondrá de un régimen de transición que no podrá superar dos vigencias fiscales contadas desde su promulgación.”</i>
El Artículo 2° establece que la norma entrará en vigencia a partir de la fecha de su publicación. 4. Consideraciones sobre el proyecto de ley de referendo aprobatorio 4.1 Introducción El Proyecto de Ley No. 412 de 2025 de Senado, titulado “Por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional de iniciativa popular y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional”, tiene por finalidad convocar un referendo aprobatorio con el propósito de modificar el artículo 298 de la Constitución Política, para consagrar en éste la competencia exclusiva de los departamentos y del Distrito Capital para gravar y recaudar los impuestos sobre la renta y el patrimonio, dotándolos así de la fuente principal de los ingresos corrientes de la nación. Esta pretensión impacta de manera directa la arquitectura constitucional del Estado Unitario, en la medida en que reemplaza la estructura organizativa y el esquema de distribución de recursos y competencias que garantizan la cohesión territorial y la redistribución solidaria de recursos. Tal como lo ha precisado la Corte Constitucional (sentencia C-937 de 2010)¹, el modelo unitario se fundamenta en la existencia de un único centro de impulsión política y normativa, condición necesaria para preservar la igualdad sustantiva entre territorios, la sostenibilidad fiscal y el funcionamiento coordinado del Estado Social de Derecho. Por tal razón, y con base en las consideraciones que se expondrán a continuación, esta ponencia propone el archivo del Proyecto de Ley No. 412 de 2025, con fundamento en cuatro pilares principales: (i) la sustitución de la Constitución, al alterar la estructura unitaria; (ii) el grave impacto sobre la sostenibilidad fiscal de la Nación y, con ello, sobre su capacidad para cumplir con las funciones esenciales que le asigna la Constitución; (iii) la desfiguración del modelo de Estado Social de Derecho, al generar efectos regresivos en materia de equidad territorial y acceso a derechos fundamentales en los municipios más pobres; y (iv) la duplicación del sistema de financiación territorial, por la superposición de esta iniciativa con la reforma del Sistema General de Participaciones recientemente modificado para aumentar de las entidades territoriales en los ingresos corrientes de la nación por medio del Acto Legislativo 03 de 2024. 4.2 Sustitución constitucional del Estado Unitario por una estructura federada Desde el punto de vista constitucional, la propuesta contenida en el Proyecto de Ley No. 412 de 2025 Senado comporta una sustitución del orden constitucional vigente. El inciso adicional que se pretende incorporar al artículo 298 de la Constitución Política altera sustancialmente la estructura unitaria del Estado Social de Derecho al conferir a los departamentos y al Distrito Capital la potestad exclusiva para gravar y recaudar los impuestos	sobre la renta y el patrimonio de las personas naturales y jurídicas residentes en su jurisdicción. Esta habilitación transforma a las entidades territoriales en centros autónomos de poder fiscal, configurando un esquema paralelo al de la Hacienda Nacional, con consecuencias estructurales para el principio de unidad política, administrativa y fiscal. Si bien el artículo 298 consagra la autonomía de los departamentos para la administración de los asuntos seccionales y la promoción del desarrollo económico y social, dicha autonomía fue diseñada dentro del marco de una república unitaria, descentralizada y con entidades territoriales dotadas de autogobierno limitado, pero no como un régimen federado (artículo primero de la Constitución Política). La concentración departamental del principal impuesto nacional –como lo es el impuesto sobre la renta– resulta incompatible con el diseño fiscal de los Estados unitarios y con la cláusula de cohesión territorial que garantiza la redistribución equitativa de recursos en todo el territorio nacional. Incluso en las grandes federaciones del mundo, como Estados Unidos, Alemania o Brasil, el recaudo de estos tributos permanece en cabeza del nivel nacional como expresión de soberanía fiscal y de garantía de equilibrio interterritorial². En este orden de ideas, la Corte Constitucional ha establecido que el poder de reforma constitucional no es absoluto, sino que se encuentra sometido a límites formales que garantizan la preservación de la identidad de la Constitución. Conforme a la jurisprudencia inaugurada en la Sentencia C-551 de 2003 y consolidada en decisiones posteriores como las Sentencias C-1040 de 2005 y C-053 de 2016, toda enmienda constitucional está sujeta al juicio de sustitución, mecanismo mediante el cual se determina si el constituyente derivado ha excedido su competencia al alterar, suprimir o reemplazar un eje definitorio o elemento axial de la Carta. Una reforma incurre en sustitución —y por ende en un vicio de competencia, que incluye al referendo constitucional— no sólo cuando elimina un elemento esencial, sino también cuando introduce uno nuevo que resulta incompatible con la identidad constitucional, al punto de tornar la Constitución "irreconocible". En consecuencia, el tránsito hacia un modelo que sustituya la estructura funcional del Estado unitario excede la competencia del poder de reforma. Por tanto, un cambio de tal magnitud no puede ser adoptado válidamente mediante referendo constitucional. Aplicando esta metodología, el juicio de sustitución consta de tres etapas: (i) premisa mayor, en la que se identifica el eje definitorio afectado; (ii) premisa menor, en la que se verifica el impacto de la reforma y si esta implica sustitución, no simple reforma; y (iii) premisa de síntesis, en la que se concluye si la nueva disposición sustituye el contenido constitucional al punto de generar una transformación estructural (p. ej., Sent. C-1040 de 2005, consid. 7.10.4.3; Sent. C-053 de 2016, consid. 8.1 a 8.3). Bajo esta lógica, a continuación se desarrollará un análisis en torno al principio de Estado unitario como eje definitorio de la Constitución, el cual se vería comprometido por la iniciativa contenida en el Proyecto de Ley No. 412 de 2025 Senado. Este principio, que

¹ Corte Constitucional de Colombia. (2010). *Sentencia C-579 de 2010* (Expediente D-8114). Magistrado ponente: Jorge Iván Palacio Palacio. Demanda de inconstitucionalidad contra artículos del Decreto 028 de 2008. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-579-10.htm>

² Ramírez, M. A. (2025, enero 8). *Comparativa de modelos de federalismo fiscal: Lecciones para México*. El Economista. <https://www.eleconomista.com.mx/opinion/comparativa-modelos-federalismo-fiscal-lecciones-mexico-20250108-741019.html>

constituye uno de los pilares de la organización territorial y fiscal del Estado colombiano, garantiza la existencia de un centro único de impulso político y normativo, así como la cohesión, coordinación y equidad del sistema institucional. Su afectación por vía de reforma implicaría una transformación estructural del modelo constitucional vigente, comprometiendo su identidad misma. 4.2.1 Premisa mayor: El Estado unitario como eje definitorio de la Constitución y el municipio como unidad básica de ejecución de la política social La organización unitaria del Estado colombiano está expresamente consagrada en el artículo 1° de la Constitución Política, que define a Colombia como una “república unitaria”. A partir de esta previsión normativa, la Corte Constitucional ha desarrollado una sólida línea jurisprudencial sobre el alcance y contenido del principio de Estado unitario, en Sentencias como la C-937 de 2010. En dicha providencia, la Corte precisó que la Constitución de 1991 adoptó un modelo que combina el carácter unitario del Estado con el reconocimiento de la autonomía de las entidades territoriales. No obstante, resaltó que el Estado unitario implica la existencia de un solo “centro de impulsión política”, en el cual “la soberanía se ejerce directa y continuamente sobre todo el conglomerado social asentado sobre un mismo territorio”. En este esquema, “la totalidad de los atributos y funciones del poder político emanan de un titular único, que es la persona jurídica de derecho público suprema, el Estado”, de modo que todos los ciudadanos están sometidos a una misma autoridad nacional, viven bajo un régimen constitucional común y son regidos por las mismas leyes. La autonomía territorial, por su parte, encuentra fundamento en el artículo 287 Superior, que consagra como garantía institucional de las entidades territoriales su capacidad de autogobierno, el ejercicio de competencias propias, la administración de recursos y la participación en las rentas nacionales. Sin embargo, como lo advirtió la Corte, esta autonomía no puede ejercerse de manera absoluta, sino “dentro de los límites de la Constitución y la ley”, lo cual responde al propósito de preservar el interés general y el principio de unidad estatal. Además, la organización unitaria del Estado se proyecta funcional y materialmente a través de un conjunto de dispositivos constitucionales que delimitan las competencias y los alcances de la autonomía territorial, reafirmando el carácter centralizado de la soberanía fiscal y la coordinación interterritorial como elementos estructurales. Los artículos 287, 288 y 298 de la Constitución enmarcan la autonomía de las entidades territoriales “dentro de los límites de la Constitución y la ley”, y sujetan la institucionalización de sus competencias al diseño legislativo nacional, a través de normas orgánicas que aseguren la coherencia funcional del Estado en su conjunto. Asimismo, los artículos 356 a 359 refuerzan esta configuración unitaria desde la dimensión fiscal. En ellos se estructura el Sistema General de Participaciones (SGP) como mecanismo de distribución de recursos desde la Nación hacia los entes territoriales, orientado a garantizar	el acceso equitativo a los derechos fundamentales, independientemente del nivel de desarrollo de cada entidad. Este sistema redistributivo opera como una manifestación concreta del principio de unidad nacional y de equidad territorial, en tanto que asegura el cumplimiento de los fines esenciales del Estado bajo un diseño coordinado, solidario y regulado centralmente. En suma, a partir de la previsión del artículo 1° y el desarrollo normativo contenido en los artículos 287, 288, 298 y 356 a 359 de la Constitución, así como de su interpretación por parte de la Corte Constitucional, se consolida el principio de Estado unitario como un eje axial de la identidad constitucional del estado colombiano. Este principio no solo define la forma de organización política del Estado, sino que estructura el reparto del poder, la titularidad de la soberanía fiscal y los mecanismos de redistribución de los recursos públicos. La autonomía territorial, reconocida como garantía institucional, debe ejercerse siempre en armonía con la unidad política, jurídica y fiscal del Estado, sin que pueda erigirse en un poder paralelo o fragmentado. De esta manera, la unidad estatal se proyecta como un principio fundante e irrenunciable que informa todo el diseño constitucional, asegurando la cohesión territorial, la igualdad material y la vigencia de un régimen común para todos los habitantes del país. Ahora bien, esta arquitectura territorial se complementa con el régimen orgánico y competencial del municipio, tal como lo disponen los artículos 315 y 317 de la Constitución. El primero define al alcalde como la máxima autoridad local y le asigna funciones claves de dirección administrativa, ejecución presupuestal y prestación de servicios públicos esenciales, en estrecha sujeción a las directrices nacionales y departamentales, reafirmando el principio de coordinación vertical. El segundo, por su parte, reconoce al municipio como único titular de la potestad tributaria sobre la propiedad inmueble, delimitando con precisión el ámbito fiscal local y su integración al esquema de financiación territorial. Esta configuración normativa consolida al municipio como unidad básica de gestión social, dotada de competencias propias pero enmarcadas dentro de un sistema fiscal y administrativo unificado, orientado por la Nación y articulado bajo criterios de subsidiariedad y equidad. Cualquier alteración sustancial de esta distribución —como el traslado de los ingresos estratégicos a los departamentos sin mediación nacional— implicaría una ruptura del modelo funcional y fiscal concebido por el Constituyente para garantizar derechos desde el nivel más próximo al ciudadano. Así mismo, es menester señalar que la Constitución Política de 1991 diseñó una estructura territorial coherente con el modelo de Estado Social de Derecho y con la forma de Estado unitario, en la que los niveles de gobierno cumplen funciones diferenciadas, pero articuladas bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (art. 288). En este esquema, el municipio se concibe como la unidad básica de ejecución de la política social, encargada de garantizar directamente el acceso a servicios públicos esenciales como salud, educación, agua potable y saneamiento básico, mientras que el departamento tiene un rol de intermediación, planificación y coordinación intermunicipal (art. 298 C.P.). Esta distribución
funcional se encuentra plenamente integrada a la arquitectura fiscal de la Carta, a través del Sistema General de Participaciones (SGP), instrumento por medio del cual la Nación asegura la financiación de competencias locales para realizar derechos fundamentales en condiciones de equidad territorial. Desde un punto de vista axiológico, dicha configuración responde a una concepción material del principio de igualdad, en la cual el reparto de funciones y recursos no es simétrico ni formal, sino finalista y orientado a corregir desigualdades estructurales entre territorios. En efecto, el artículo 1° establece que Colombia es un Estado Social de Derecho organizado en forma de república unitaria, lo que impone la obligación de garantizar niveles básicos y equivalentes de bienestar sin importar la localización geográfica de los ciudadanos. Para ello, el Constituyente organizó la administración territorial como una red de relaciones verticales y horizontales entre Nación, departamentos y municipios, fundada no en la separación rígida de funciones, sino en la colaboración armónica (art. 113 C.P.), en la complementariedad y en la intervención estatal redistributiva. Así, la Nación conserva la titularidad del poder tributario y del recaudo de las rentas más relevantes —como la renta y el patrimonio— con el fin de ejercer, a través del SGP, una política de asignación compensatoria y solidaria, especialmente orientada a los municipios más vulnerables. El valor constitucional subyacente en este diseño es el de solidaridad fiscal interterritorial, concebido como condición de posibilidad para la igualdad sustancial en el acceso a los derechos. Este principio, aunque no siempre formulado explícitamente, resulta de una lectura sistemática del bloque de constitucionalidad y del propio texto superior, y ha sido desarrollado por la jurisprudencia constitucional al interpretar los alcances del SGP, la función administrativa (art. 209 C.P.)³, y la garantía de derechos sociales. En ese sentido, la forma de Estado no puede entenderse al margen de su funcionalidad redistributiva ni de los mecanismos fiscales que la operativizan. Por tanto, cualquier alteración que suprima o reconfigure de manera sustancial este entramado de funciones diferenciadas —como lo haría un referendo que desplaze la titularidad del ingreso tributario central hacia los departamentos sin fórmula redistributiva— impacta directamente uno de los componentes estructurales del modelo territorial colombiano y debe ser analizada bajo los parámetros del juicio de sustitución. 4.2.2 Premisa menor: análisis del alcance material de la reforma al artículo 298 y su potencial efecto sustitutivo La propuesta de reforma al artículo 298 de la Constitución Política de Colombia, contenida en el Proyecto de Ley No. 412 de 2025 Senado, constituye una transformación sustantiva del modelo de Estado unitario consagrado en el artículo 1° de la Carta. En lugar de representar una simple extensión del margen de autonomía fiscal de los entes territoriales, la iniciativa plantea el otorgamiento de soberanía tributaria plena a los departamentos y al Distrito Capital sobre el impuesto de renta y de patrimonio, dos de las principales fuentes de financiación del Estado. Esta disposición tiene como efecto inmediato la ruptura del principio de unidad fiscal,	eje definitorio del modelo constitucional vigente, y su reemplazo por una lógica de soberanías fiscales subnacionales, ajena al diseño normativo de la Constitución de 1991. Colombia, como república unitaria, se organiza bajo un único centro de impulsión política y normativa. La autonomía territorial, aunque reconocida constitucionalmente en los artículos 287 y 288, es de carácter derivado y no soberano, y debe ejercerse conforme a los límites establecidos por la Constitución y la ley. La Corte Constitucional ha sostenido reiteradamente que las entidades territoriales carecen de soberanía fiscal, y que la creación de tributos requiere habilitación legal expresa por parte del Congreso de la República, conforme a los principios de legalidad y certeza tributaria consagrados en los artículos 150.12 y 338 de la Constitución. Por tanto, conferir de manera exclusiva a los departamentos la titularidad para gravar y recaudar los tributos sobre la renta, el patrimonio y la propiedad implica una transformación estructural del modelo fiscal y territorial del Estado. Tal modificación constituye un cambio en la forma de Estado que no puede ser adoptado sin la intervención directa del constituyente primario La delegación de la capacidad de gravar la renta y el patrimonio a los entes territoriales no solo rompe con la supremacía normativa del legislador nacional, sino que también vacía de contenido la cláusula de unidad fiscal, que constituye un pilar esencial para la redistribución equitativa de los recursos públicos y para la sostenibilidad del Sistema General de Participaciones (SGP). De hecho, según el análisis de la Misión de Descentralización 2025, cerca del 50% de los ingresos corrientes de la Nación provienen del recaudo por concepto de renta y patrimonio⁴. La transferencia de dicha base fiscal al nivel departamental, sin mecanismos compensatorios robustos, generaría un escenario de profundización de las desigualdades regionales y desfinanciamiento de funciones esenciales del Estado. En los términos del juicio de sustitución constitucional, este tipo de reforma representa un reemplazo de un eje definitorio de la Carta, como lo es el Estado Unitario, por uno sustancialmente distinto, a saber, el federalismo fiscal departamental. La sustitución no radica únicamente en la alteración de competencias, sino en la reconfiguración completa de la arquitectura institucional del poder tributario, creando focos paralelos de autonomía fiscal que operan al margen del marco de coordinación y concurrencia que caracteriza al Estado unitario. Esta transformación excede los límites del poder de reforma atribuible al constituyente derivado y, en consecuencia, constituye una sustitución inconstitucional de la Carta. Además, la iniciativa desconoce la arquitectura institucional orientada por el principio de subsidiariedad (art. 288 C.P.), según el cual las competencias deben ser asignadas al nivel más cercano al ciudadano que tenga capacidad de ejercerlas eficazmente, reservando a los niveles superiores funciones de coordinación, regulación y redistribución. Al concentrar la titularidad del principal recurso fiscal en el nivel departamental —sin contemplar una fórmula de redistribución solidaria como la prevista en el Sistema General de

³ Corte Constitucional de Colombia. (2020). *Sentencia C-478 de 2020*. M.P. José Fernando Reyes Cuatras.

⁴ Departamento Nacional de Planeación. (2024). *Informe final Misión de Descentralización*. <https://misiondescentralizacion.dnp.gov.co/SiteAssets/Paginas/MMXXIV/Informe%20final%20Mision%CC%81n%20de%20Descentralizacio%CC%81n.pdf>

Participaciones—se altera el equilibrio funcional entre Nación, departamentos y municipios. Esta ruptura no es meramente competencial, sino axiológica: destruttura el modelo fiscal solidario que permite a la Nación corregir desigualdades territoriales profundas y garantizar el acceso a derechos en condiciones de equidad.

Más aún, esta alteración desconoce el principio de colaboración armónica consagrado en el artículo 113 de la Constitución, al sustituir una lógica de coordinación institucional por una competencia fiscal fragmentada, propensa a la captura de rentas por parte de entidades territoriales con alta capacidad tributaria. Desde el punto de vista del test de sustitución, este cambio no se limita a reformar disposiciones específicas, sino que reemplaza uno de los pilares fundamentales del orden constitucional: la interdependencia funcional y fiscal entre los niveles de gobierno en clave de equidad social. En consecuencia, la propuesta contenida en el referendo no puede ser entendida como una simple modificación del reparto competencial, sino como una sustitución de los valores constitucionales que estructuran el Estado unitario y social de derecho, y por tanto debe ser sometida al escrutinio reforzado del juicio de sustitución.

4.2.3 Síntesis: constatación de la sustitución constitucional por transformación estructural del modelo unitario

A partir del análisis integral del principio de Estado unitario —consagrado en el artículo 1º de la Constitución Política y desarrollado sistemáticamente en los artículos 287, 288, 298 y 356 a 359—, así como de su interpretación jurisprudencial reiterada por la Corte Constitucional, se constata que dicho principio constituye un eje axial de la identidad constitucional. Este principio no sólo delimita la forma de organización política del Estado colombiano, sino que estructura la titularidad del poder público, en especial en materia fiscal, y garantiza la cohesión territorial y la equidad en la redistribución de los recursos.

En contraste, la propuesta de reforma al artículo 298, contenida en el Proyecto de Ley No. 412 de 2025 Senado, al conferir soberanía tributaria a los departamentos y al Distrito Capital sobre las principales fuentes de financiación nacional —renta y patrimonio—, reemplaza el principio de unidad fiscal por un esquema de autonomías fiscales subnacionales, propio de modelos federales. Esta reconfiguración del poder tributario excede los límites de una mera ampliación competencial y transforma de manera sustancial el diseño normativo de la Constitución de 1991, vaciando de contenido las cláusulas que garantizan la unidad política, jurídica y fiscal del Estado.

Además, la Corte Constitucional ha señalado que la ley mediante la cual se convoca a referendo —aunque tenga naturaleza especial por su objeto— sigue siendo una ley en sentido formal, y por tanto debe someterse a las reglas generales del proceso legislativo, mediante sentencia C- 551 de 2003. En este sentido, el artículo 378 establece que el referendo puede originarse únicamente por iniciativa del Gobierno Nacional o por un número de ciudadanos no inferior al 5% del censo electoral, lo que impone una reserva estricta de iniciativa que limita las competencias del Congreso en esta materia. Esto significa que el legislador no

puede introducir alteraciones sustanciales al proyecto sin vulnerar la titularidad de iniciativa reservada, ya que esta no se agota en el acto de presentación, sino que se extiende a lo largo del trámite legislativo.

En el orden constitucional colombiano, el referendo reformatorio es una de las modalidades previstas para la reforma de la Constitución (art. 374 C.P.), pero ello no implica que dicha herramienta escape a los límites materiales que se derivan de la supremacía constitucional y del principio de rigidez de la Carta. Desde la Sentencia C-551 de 2003, la Corte Constitucional estableció que todo mecanismo de reforma —incluyendo el referendo— está sometido al juicio de sustitución, el cual permite verificar si el procedimiento empleado para modificar la Constitución ha reemplazado total o parcialmente uno de sus ejes definitorios. La Corte reiteró que el poder de reforma no puede ser confundido con un poder constituyente originario, pues sus competencias están limitadas por la estructura y la identidad del texto constitucional. En consecuencia, aun cuando se cumplan los requisitos procedimentales del artículo 378 (como la iniciativa gubernamental y la aprobación por mayoría del censo electoral), el contenido de la reforma puede ser objeto de control.

El fundamento de este control se ancla en la necesidad de proteger la integridad de los elementos esenciales de la Constitución, que no pueden ser alterados ni siquiera por medios formalmente democráticos si ello implica sustituir la Constitución por una distinta. En la sentencia C-379 de 2016, por ejemplo, se reconoció expresamente que los mecanismos de participación no son inmunes a este control. El referendo, aunque implique una decisión directa del pueblo, no puede alterar el contenido axiológico, dogmático o estructural de la Carta sin incurrir en un vicio de competencia. En tal sentido, el juicio de sustitución no se opone a la voluntad popular sino que la encauza dentro de los límites del constitucionalismo democrático, garantizando que la reforma no termine anulando los valores fundamentales del orden constitucional vigente.

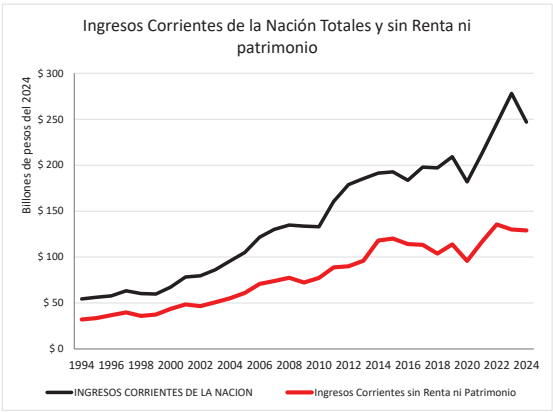
De allí que la Corte haya subrayado que el juicio de sustitución no se restringe a las reformas tramitadas por el Congreso mediante acto legislativo, sino que también es plenamente aplicable a los referendos. La Corte ha sostenido que una reforma sometida a referendo puede ser declarada inexecutable, ya sea antes o después de la votación popular, si sustituye un eje estructural del texto constitucional. En conclusión, el referendo no puede convertirse en un mecanismo para desfigurar la Constitución por vía de una supuesta expresión directa de soberanía: su legitimidad está condicionada al respeto de los principios definitorios del Estado constitucional colombiano.

En consecuencia, se configura un supuesto de sustitución constitucional, en la medida en que se altera un componente estructural de la Carta —el Estado unitario— y se sustituye por un paradigma ajeno a su identidad normativa. Dicha sustitución vulnera los límites materiales del poder de reforma reconocidos por la jurisprudencia constitucional y, por tanto, resulta incompatible con el bloque de constitucionalidad en sentido estricto.

4.3 Impacto negativo sobre la sostenibilidad fiscal del Estado

El cambio constitucional propuesta en la reforma implica que el nivel nacional perdería casi la mitad de su base tributaria. Como muestra el Gráfico 1, los ingresos corrientes totales de la Nación han crecido hasta cerca de \$270 billones (2024), pero sin incluir renta y patrimonio apenas superan los \$130 billones (línea roja), es decir, alrededor del 50% del total.

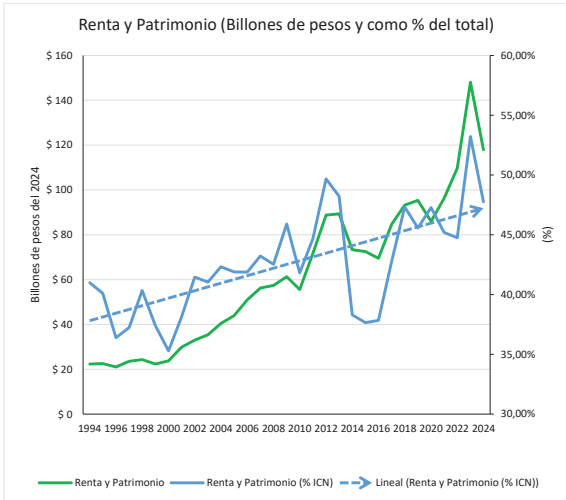
Gráfico 1. Ingresos Corrientes de la Nación Totales y sin Renta ni patrimonio



Fuente: Balance Gobierno Nacional Central – MHCP (2025)

Así mismo, el recaudo por concepto de renta y patrimonio ha oscilado aproximadamente entre el 40 % y el 50 % del total de los ingresos corrientes de la Nación, como se puede constatar en el Gráfico Número 2. Esta participación porcentual, representada por la línea azul, refleja una tendencia creciente y estructural en la dependencia del Estado colombiano respecto de estos dos tributos como principales fuentes de financiación. Su peso relativo evidencia que no se trata de ingresos marginales o complementarios, sino del núcleo central del financiamiento fiscal nacional.

Gráfico 2: Renta y Patrimonio (Billones de pesos y como porcentaje del total)



Fuente: Balance Gobierno Nacional Central – MHCP (2025)

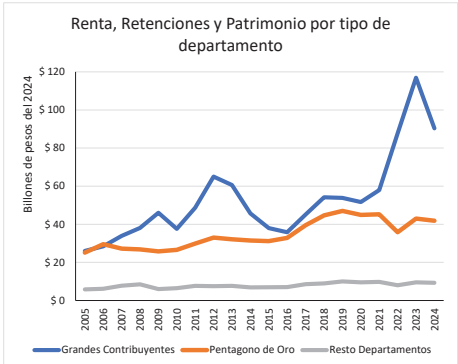
En la práctica, esto significa que el esfuerzo recaudatorio del nivel nacional se vería sustancialmente recortado, erosionando los ingresos corrientes del Estado.

En este sentido, bajo el escenario propuesto en el referendo constitucional, implicaría una reducción inmediata y sostenida de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN), sobre los cuales se construye el financiamiento del gasto público nacional, y afectaría directamente el cumplimiento de las obligaciones constitucionales a cargo del gobierno central, incluyendo las transferencias sociales y el funcionamiento del Sistema General de Participaciones (SGP). Como bien lo señala el gráfico 3, el panel izquierdo evidencia que, a partir de 2026, los ICN proyectados con referendo (línea roja) caen de forma pronunciada y no logran recuperar los niveles del escenario sin reforma, generando una brecha fiscal estructural que se prolonga

hasta 2038. De forma paralela, el panel derecho muestra que el SGP, cuya ampliación progresiva fue consagrada en el Acto Legislativo 03 de 2024, también se ve afectado. En el escenario con referendo, la línea roja del gráfico refleja que las participaciones del SGP se disminuyen, contraviniendo el mandato constitucional de crecimiento de estos recursos para garantizar el acceso equitativo a derechos fundamentales. Este comportamiento no solo revela una inviabilidad macrofiscal, sino que anticipa una ruptura con el diseño redistributivo del Estado unitario previsto en la Constitución de 1991, cuya base institucional se sustenta en la capacidad central de recaudar, redistribuir y garantizar mínimos sociales en todo el territorio nacional. Gráfico 3. Ingresos Corrientes de la Nación y Sistema General de Participaciones bajo el Acto Legislativo y el Referendo sobre Autonomía Fiscal (2022–2038) Ingresos Corrientes de la Nación SIN y CON referendo <table><caption>Ingresos Corrientes de la Nación SIN y CON referendo (Miles de millones de pesos de 2024)</caption><tr><th>Año</th><th>ICN</th><th>ICN Referendo</th></tr><tr><td>2022</td><td>250</td><td>250</td></tr><tr><td>2023</td><td>270</td><td>270</td></tr><tr><td>2024</td><td>290</td><td>290</td></tr><tr><td>2025</td><td>310</td><td>270</td></tr><tr><td>2026</td><td>330</td><td>250</td></tr><tr><td>2027</td><td>350</td><td>230</td></tr><tr><td>2028</td><td>370</td><td>210</td></tr><tr><td>2029</td><td>390</td><td>230</td></tr><tr><td>2030</td><td>410</td><td>250</td></tr><tr><td>2031</td><td>430</td><td>270</td></tr><tr><td>2032</td><td>450</td><td>290</td></tr><tr><td>2033</td><td>470</td><td>310</td></tr><tr><td>2034</td><td>490</td><td>330</td></tr><tr><td>2035</td><td>510</td><td>350</td></tr><tr><td>2036</td><td>530</td><td>370</td></tr><tr><td>2037</td><td>550</td><td>390</td></tr><tr><td>2038</td><td>570</td><td>410</td></tr></table> Sistema General de Participaciones AL 03/24 y Referendo <table><caption>Sistema General de Participaciones AL 03/24 y Referendo (Miles de millones de pesos de 2024)</caption><tr><th>Año</th><th>SGP AL 03/24</th><th>SGP con referendo</th></tr><tr><td>2022</td><td>50</td><td>50</td></tr><tr><td>2023</td><td>55</td><td>55</td></tr><tr><td>2024</td><td>60</td><td>60</td></tr><tr><td>2025</td><td>65</td><td>60</td></tr><tr><td>2026</td><td>70</td><td>55</td></tr><tr><td>2027</td><td>75</td><td>50</td></tr><tr><td>2028</td><td>80</td><td>45</td></tr><tr><td>2029</td><td>85</td><td>50</td></tr><tr><td>2030</td><td>90</td><td>55</td></tr><tr><td>2031</td><td>95</td><td>60</td></tr><tr><td>2032</td><td>100</td><td>65</td></tr><tr><td>2033</td><td>105</td><td>70</td></tr><tr><td>2034</td><td>110</td><td>75</td></tr><tr><td>2035</td><td>115</td><td>80</td></tr><tr><td>2036</td><td>120</td><td>85</td></tr><tr><td>2037</td><td>125</td><td>90</td></tr><tr><td>2038</td><td>130</td><td>95</td></tr></table> Asumiendo Renta y patrimonio un 50% de los ICN y un periodo de transición de 4 años. Fuente: Elaboración con base en datos del MFMP (2024) 4.3.1 Desfinanciación y servicio de la deuda La pérdida de los ingresos derivados de los impuestos de renta y patrimonio generaría un efecto inmediato y devastador sobre la financiación del Estado, particularmente en lo relacionado con el cumplimiento del servicio de la deuda pública. Actualmente, el pago de capital e intereses de la deuda representa una de las partidas más significativas del presupuesto nacional. De acuerdo con cifras oficiales, los tributos de renta y patrimonio explican cerca del 53% de los ingresos tributarios del Gobierno Nacional Central, lo que equivale a aproximadamente \$148 billones anuales (con valores constantes de 2024). De este total, más de \$100 billones se destinan anualmente al servicio de la deuda, lo que representa alrededor del 32% de los ingresos tributarios de la Nación. En otras palabras, casi un tercio	Año	ICN	ICN Referendo	2022	250	250	2023	270	270	2024	290	290	2025	310	270	2026	330	250	2027	350	230	2028	370	210	2029	390	230	2030	410	250	2031	430	270	2032	450	290	2033	470	310	2034	490	330	2035	510	350	2036	530	370	2037	550	390	2038	570	410	Año	SGP AL 03/24	SGP con referendo	2022	50	50	2023	55	55	2024	60	60	2025	65	60	2026	70	55	2027	75	50	2028	80	45	2029	85	50	2030	90	55	2031	95	60	2032	100	65	2033	105	70	2034	110	75	2035	115	80	2036	120	85	2037	125	90	2038	130	95	del recaudo fiscal se encuentra comprometido exclusivamente con la atención de la deuda pública interna y externa. Transferir integralmente estas fuentes de ingreso a los departamentos, como lo plantea el proyecto de reforma constitucional, dejaría al Gobierno central sin el margen fiscal mínimo requerido para cumplir sus obligaciones financieras más básicas. Como bien lo advirtió <i>Fedesarrollo</i> durante la audiencia pública celebrada en el marco del presente trámite legislativo, “trasladar esa fuente crítica de ingresos a los departamentos llevaría a la crisis fiscal inmediata y estructural”, generando una “situación de insolvencia que comprometería el pago de la deuda pública y muchas otras obligaciones del Estado: como la defensa, la administración de justicia o sus diferentes programas sociales”. Esta advertencia no es retórica, sino el reflejo de una proyección concreta: sin renta ni patrimonio, el déficit fiscal estructural aumentaría drásticamente, sin posibilidad de corrección vía ingreso ordinario. Finalmente, la reforma podría agravar la percepción de riesgo fiscal del país, elevando las tasas de interés en los mercados financieros internacionales y generando presiones cambiarias que, en escenarios extremos, podrían conducir a una situación de insolvencia. Con un déficit fiscal ya ubicado en 6,2% del PIB y un nivel de endeudamiento del Gobierno Nacional superior al 60% del PIB, privar a la Nación de su principal fuente estructural de ingresos —que representa más de la mitad del recaudo tributario— pone en riesgo tanto la sostenibilidad fiscal establecida en el artículo 334 de la Constitución como la viabilidad misma del Estado. 4.3.2 Incumplimiento de la regla fiscal La justificación del proyecto reconoce que la implementación de la reforma implicará un “ajuste a la regla fiscal, tanto a nivel nacional como departamental, en el marco de la sostenibilidad fiscal a la que se refiere el artículo 334 Constitucional”. Esta breve mención, sin embargo, representa una subestimación severa de las implicaciones macrofiscales del proyecto. Lejos de tratarse de un simple “ajuste”, lo que se requiere sería una reforma constitucional de fondo para redefinir el principio de sostenibilidad fiscal como pilar de la hacienda pública nacional. La regla fiscal vigente, adoptada mediante la Ley 1473 de 2011, fue diseñada precisamente para evitar escenarios de insostenibilidad como el que generaría la pérdida del 50% del recaudo tributario (impuestos de renta y patrimonio). Esta norma no solo tiene sustento legal, sino que está directamente ligada al artículo 334 de la Constitución, el cual obliga al Estado a garantizar el equilibrio entre ingresos y gastos, evitando déficits estructurales. En ese sentido, la regla fiscal no es un obstáculo técnico modificable por ley secundaria, sino una expresión normativa de un mandato constitucional sustantivo: la sostenibilidad de las finanzas públicas como condición para la vigencia de los derechos fundamentales y el funcionamiento del Estado Social de Derecho. En este orden de ideas, el traslado de los impuestos de renta y patrimonio a los departamentos —que en conjunto representan cerca del 53% del recaudo tributario nacional, equivalente a aproximadamente \$148 billones anuales— vaciaría de la capacidad fiscal de la Nación para
Año	ICN	ICN Referendo																																																																																																											
2022	250	250																																																																																																											
2023	270	270																																																																																																											
2024	290	290																																																																																																											
2025	310	270																																																																																																											
2026	330	250																																																																																																											
2027	350	230																																																																																																											
2028	370	210																																																																																																											
2029	390	230																																																																																																											
2030	410	250																																																																																																											
2031	430	270																																																																																																											
2032	450	290																																																																																																											
2033	470	310																																																																																																											
2034	490	330																																																																																																											
2035	510	350																																																																																																											
2036	530	370																																																																																																											
2037	550	390																																																																																																											
2038	570	410																																																																																																											
Año	SGP AL 03/24	SGP con referendo																																																																																																											
2022	50	50																																																																																																											
2023	55	55																																																																																																											
2024	60	60																																																																																																											
2025	65	60																																																																																																											
2026	70	55																																																																																																											
2027	75	50																																																																																																											
2028	80	45																																																																																																											
2029	85	50																																																																																																											
2030	90	55																																																																																																											
2031	95	60																																																																																																											
2032	100	65																																																																																																											
2033	105	70																																																																																																											
2034	110	75																																																																																																											
2035	115	80																																																																																																											
2036	120	85																																																																																																											
2037	125	90																																																																																																											
2038	130	95																																																																																																											
atender sus obligaciones estructurales, incluyendo el servicio de la deuda, afectando la sostenibilidad macroeconómica y la integridad del modelo redistributivo del Estado unitario. De acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (2024), estos tributos aportan alrededor del 7% del PIB, sin los cuales el Presupuesto General quedaría sin recursos permanentes suficientes para cubrir las obligaciones inflexibles del Estado. En consecuencia, la Nación entraría en un déficit estructural permanente, que imposibilitaría el cumplimiento de la Regla Fiscal. Este incumplimiento no solo tendría consecuencias normativas, sino profundas repercusiones institucionales y económicas. Como bien se señaló en el acápite anterior, las agencias calificadoras de riesgo han advertido que aumentos en el déficit y la deuda pública —como los que provocaría esta reforma— deterioran la calificación crediticia del país. Esto encarecería el servicio de la deuda, afectaría el acceso a financiamiento externo, elevaría las tasas de interés y podría desencadenar fenómenos de depreciación monetaria y fuga de capitales. El Banco de la República ha sido claro en señalar que un mayor peso del endeudamiento compromete la sostenibilidad financiera al generar “aumentos en los costos de financiamiento” y restringir el margen de política económica.⁵ A lo anterior se suma una grave omisión normativa: el proyecto no prevé ningún mecanismo compensatorio, incidente de impacto fiscal ni reforma paralela a la regla fiscal vigente. Tampoco propone un marco obligatorio para una ley de competencias que permita reasignar funciones o gastos entre niveles de gobierno. Esta ausencia de rediseño institucional implica un desconocimiento directo del mandato constitucional, lo que agrava el impacto institucional y genera una ruptura normativa del sistema fiscal vigente. 4.4 Impacto en la fórmula del Estado Social de Derecho La propuesta de reforma que otorga a los departamentos la titularidad del impuesto sobre la renta y el patrimonio rompe con el diseño constitucional del Estado Social de Derecho, al alterar sustancialmente la fórmula mediante la cual la Nación garantiza el acceso equitativo a derechos fundamentales en todo el territorio. Al ceder la titularidad de impuestos nacionales, se debilita el principio de unidad fiscal y se introduce una asimetría que permite que las regiones con mayor capacidad económica —aquellas con bases tributarias más amplias— retengan mayores recursos, mientras que los territorios históricamente rezagados seguirán con ingresos exiguos. Esta lógica contraviene el principio de solidaridad fiscal, al sustituir la redistribución nacional por un modelo donde cada departamento se financia con lo que recaude, agudizando la regresividad territorial en lugar de corregirla.	Además, al tratarse el Sistema General de Participaciones (SGP) de la principal vía de financiación de los municipios más pobres —dirigida a garantizar servicios esenciales como salud, educación y agua potable y saneamiento básico—, su debilitamiento afecta directamente la capacidad local para garantizar derechos fundamentales. Ahora bien, uno de los vacíos más graves del proyecto de reforma es la ausencia de una fórmula clara y explícita de distribución de los recursos entre los departamentos, o entre estos y los municipios. Si bien se traslada la titularidad de impuestos estratégicos como la renta y el patrimonio a las entidades territoriales, no se establece un mecanismo que garantice criterios de equidad, progresividad y solidaridad en su reparto. Esta omisión resulta particularmente preocupante, pues deja abierta la posibilidad de que la distribución se haga con base únicamente en la capacidad de recaudo de cada territorio, lo que profundizaría las desigualdades ya existentes y debilitaría el principio constitucional de equidad regional. En un Estado Social de Derecho, no basta con descentralizar recursos; se requiere un diseño redistributivo que priorice las necesidades de los territorios más rezagados y el cierre de brechas entre regiones y sectores poblacionales. Al no incluir una fórmula de asignación que permita compensar las desigualdades estructurales entre regiones, la propuesta pone en riesgo la cohesión fiscal y social del país. Los datos económicos muestran que tal descentralización profundizaría, en lugar de cerrar, las brechas territoriales existentes. Por ejemplo, el Gráfico N°4 revela que el recaudo de renta y patrimonio ya está muy concentrado en el “Pentágono de Oro” (Equivalente a Distrito Capital, Antioquia, Valle del Cauca, Atlántico y Santander) y en los grandes contribuyentes: su participación crece dramáticamente hacia 2024 (línea azul del Pentágono de Oro) mientras el resto de los departamentos (línea verde) permanece prácticamente estacionario. De manera similar, el Gráfico N°5 —composición porcentual del recaudo por departamento— muestra de la misma forma, una altísima concentración del recaudo nacional en pocos contribuyentes y regiones, especialmente en los grandes centros económicos del país. En suma, bajo el nuevo esquema los departamentos más prósperos —que ya concentran esas rentas— retendrían recursos crecientes, mientras los departamentos de bajos ingresos verían reducida su participación relativa en la riqueza fiscal del país.																																																																																																												

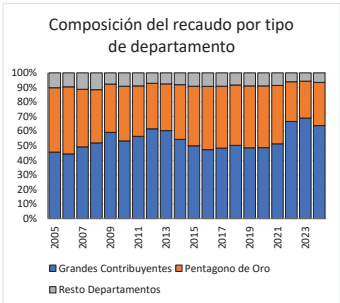
⁵ El Banco de la República ha advertido que un mayor endeudamiento público puede comprometer la sostenibilidad financiera del país al generar aumentos en los costos de financiamiento. En su documento "Descripción, antecedentes y riesgo fiscal y macroeconómico del Proyecto de Acto Legislativo que modifica el Sistema General de Participaciones (SGP)" (Núm. 1286, 2024), el Banco señala que, en ausencia de una reducción permanente del gasto del Gobierno Nacional Central (GNC) por reasignación de competencias, la senda de la deuda pública sería creciente, con exigencias cada vez mayores para cumplir la regla fiscal. Esto implica que el aumento del endeudamiento sin ajustes en el gasto puede llevar a un incremento en los costos de financiamiento y restringir el margen de maniobra de la política económica, afectando la estabilidad macroeconómica del país.

Gráfico 4: Renta, Retenciones y Patrimonio por tipo de departamento



Fuente: Estadísticas de recaudo Tributario por seccional y tipo de impuesto – DIAN (2025)

Gráfico 5: Composición del recaudo por tipo de departamento



Fuente: Estadísticas de recaudo Tributario por seccional y tipo de impuesto – DIAN (2025)

Además, conforme a la Resolución 000200 del 27 de diciembre de 2024, que establece los grandes contribuyentes para el periodo 2025-2026, se confirma una altísima concentración del recaudo tributario en unos pocos municipios. Los diez mayores contribuyentes de renta y patrimonio están registrados en su mayoría en Bogotá, Medellín, Chía y Manizales, lo que evidencia una escasa dispersión territorial del poder tributario.

Ahora bien, al hacer el análisis del recaudo de renta, retenciones y patrimonio sin considerar los Grandes Contribuyentes para el año 2024, se evidencia una profunda concentración territorial del ingreso fiscal en unos pocos municipios. El gráfico 6 muestra con claridad que Bogotá D.C. concentra más de \$25 billones, superando por amplio margen a cualquier otra jurisdicción. Le siguen Antioquia (~\$8 billones), Valle del Cauca (~\$4 billones) y Cundinamarca (~\$2 billones), mientras que la mayoría de departamentos no supera el umbral de los \$500 mil millones.

Esta estructura del recaudo implica que, si se traslada la titularidad de los impuestos sobre la renta y el patrimonio a los departamentos, como propone la reforma al artículo 298, los recursos se concentrarán aún más en aquellas regiones que ya cuentan con mayor capacidad fiscal. Departamentos como Bogotá, Antioquia o Valle del Cauca retendrían la mayoría del recaudo, mientras que las regiones rurales, los municipios pequeños y las zonas con alta pobreza, baja industrialización y población dispersa quedarían con ingresos exiguos para cumplir funciones públicas esenciales. Esta concentración territorial de los ingresos implicaría, en la práctica, una centralización fiscal a nivel subnacional que profundiza la desigualdad entre entidades territoriales. En lugar de cerrar brechas, la reforma quebranta el principio constitucional de equidad regional y consagra un esquema regresivo e inequitativo que afecta la cohesión del Estado y el acceso equitativo a los derechos fundamentales.

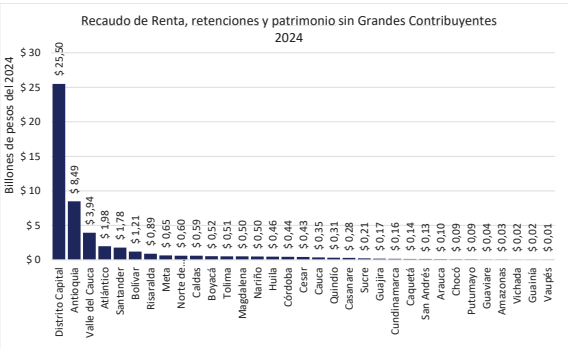
Finalmente, otra consecuencia de especial gravedad constitucional derivada del proyecto de reforma es que radicar en cabeza de los departamentos el recaudo y la administración del gasto social—específicamente en salud, educación, agua potable y saneamiento básico—implica desestructurar el modelo de financiación territorial previsto en el actual Sistema General de Participaciones (SGP). Este sistema, tal como ha sido diseñado por la ley orgánica y conforme a los artículos 356 y 357 de la Constitución, establece un patrón nacional de distribución que garantiza mínimos prestacionales homogéneos en todos los municipios del país. A través de fórmulas legales explícitas, el SGP destina aproximadamente el 35% de sus recursos al sector salud, el 30% a educación y otro 30% a propósito general, priorizando a los municipios de menores ingresos, rurales y dispersos.

Este modelo no solo responde a criterios de eficiencia y sostenibilidad fiscal, sino que constituye una herramienta de realización efectiva del principio de igualdad material, al asegurar que incluso los municipios sin fuentes propias de renta puedan financiar derechos fundamentales mediante recursos provenientes del nivel nacional. Según cifras oficiales, cerca del 70% de los municipios colombianos dependen de forma casi exclusiva del SGP para cubrir sus funciones esenciales. En este contexto, la reforma pulveriza el anclaje normativo, fiscal y redistributivo que ha permitido mantener un estándar mínimo de garantías

sociales en todo el territorio, al fragmentar la titularidad de la renta y del patrimonio entre 33 haciendas subnacionales sin mecanismos compensatorios efectivos.

Esta alteración profunda compromete directamente la estructura del Estado Social de Derecho, en tanto desarticula la capacidad de la Nación para corregir desigualdades territoriales mediante una política fiscal centralizada, solidaria y coordinada. En su lugar, se implantaría una lógica regresiva según la cual cada entidad territorial debe asumir el financiamiento de su población con base en su propia capacidad de recaudo, lo cual vulnera la jurisprudencia constitucional sobre el carácter redistributivo del gasto público y pone en riesgo el cumplimiento de obligaciones estatales frente a derechos fundamentales. De este modo, la reforma no solo desvirtúa el principio de unidad fiscal, sino que abandona la función garantista del sistema nacional de transferencias y desprotege gravemente a los municipios más pobres y excluidos del país.

Gráfico 6: Recaudo de Renta, retenciones y patrimonio sin Grandes Contribuyentes 2024



Fuente: Estadísticas de recaudo Tributario por seccional y tipo de impuesto – DIAN (2025) y SICODIS – DNP (2025)

En este contexto, los datos presentados no solo respaldan la tesis inicial, sino que evidencian con claridad las profundas consecuencias que tendría la reforma sobre la estructura del Estado Social de Derecho. El desplazamiento de la potestad tributaria hacia los departamentos, lejos de democratizar el acceso a los recursos públicos, consolidaría la concentración del ingreso fiscal en los territorios históricamente más ricos, afectando gravemente la equidad territorial.

El análisis del recaudo sin grandes contribuyentes demuestra que la distribución de los ingresos fiscales sigue estando abrumadoramente concentrada en unos pocos departamentos, lo que refuerza el argumento de que la reforma no solo reproduce, sino que institucionaliza la desigualdad fiscal interterritorial.

Así, al alterar la fuente principal de financiación de servicios esenciales y debilitar mecanismos como el Sistema General de Participaciones —instrumento diseñado para corregir esas desigualdades—, la reforma socava los pilares del Estado Social de Derecho. Lejos de garantizar un acceso universal y equitativo a derechos fundamentales, introduce una lógica territorial excluyente donde el lugar de residencia condiciona las posibilidades reales de gozar de los mismos derechos. En suma, más que una redistribución del poder fiscal, lo que la propuesta plantea es una redistribución regresiva de las oportunidades, que amenaza la cohesión territorial, compromete la garantía efectiva de derechos en regiones vulnerables y trastoca el orden constitucional fundado en la unidad, la solidaridad y la justicia social

4.4 Duplicación del sistema de financiación territorial a causa de la superposición de esta iniciativa con la reforma del Sistema General de Participaciones actualmente en curso.

Un aspecto crítico que debe considerarse en la evaluación de esta reforma es su interacción con el Acto Legislativo 03 de 2024, mediante el cual se modificaron los artículos 356 y 357 de la Constitución Política para fortalecer la autonomía fiscal de las entidades territoriales y aumentar progresivamente la participación de los ingresos corrientes de la Nación en el Sistema General de Participaciones (SGP), hasta alcanzar un 39,5%. Esta reforma constitucional introdujo un marco robusto y coherente para el rediseño de la financiación territorial, cuya implementación está supeditada a una ley orgánica de competencias que debe ser presentada por el Gobierno Nacional en un plazo de doce meses.

Ambas reformas —el rediseño del SGP y la propuesta de transferencia de la renta y el patrimonio a los departamentos— persiguen un objetivo compartido: fortalecer la autonomía fiscal territorial. Sin embargo, hacerlo de manera simultánea y sin coordinación genera el riesgo de duplicar esquemas de financiación, solapar funciones y producir inconsistencias normativas entre dos sistemas que apuntan a un propósito similar. En lugar de construir sobre un diseño articulado, se estaría promoviendo una fragmentación institucional con efectos contraproducentes para la sostenibilidad fiscal, la distribución equitativa de los recursos y la eficiencia administrativa.

Por ello, resulta más razonable permitir que la implementación del Acto Legislativo 03 de 2024 avance de manera ordenada. Su diseño incluye mecanismos de gradualidad, criterios de equidad territorial, ajustes institucionales y una estrategia de monitoreo y control que evitarían duplicidades y garantizarían una adecuada transferencia de competencias y recursos. De no hacerlo así, la propuesta de reforma podría anticiparse de forma

descoordinada a un modelo aún en construcción, comprometiendo la coherencia del sistema fiscal descentralizado y debilitando los principios constitucionales que deben orientar cualquier reconfiguración del Estado. 5. Conflicto de intereses Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones, en donde se estableció que el autor del proyecto y el ponente presentarán en la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, se considera que el presente Proyecto de Ley no genera conflicto de interés en atención a que se trata de un proyecto que no genera un beneficio particular, actual y directo a los congresistas, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Ley 2003 de 19 de noviembre de 2019. 6. Proposición Con fundamento en las anteriores consideraciones, solicito a los honorables congresistas de la Comisión Primera del Senado, archivar el Proyecto de Ley No. 412 de 2025 Senado: “Por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional de iniciativa popular y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional”, en los términos que se exponen a continuación.” Atentamente <table><tr><td> CLARA EUGENIA LÓPEZ OBREGÓN Senadora de la República</td><td> LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA Senador de la República</td></tr></table>	 CLARA EUGENIA LÓPEZ OBREGÓN Senadora de la República	 LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA Senador de la República	 JULIÁN GALLO CUBILLOS Senador de la República
 CLARA EUGENIA LÓPEZ OBREGÓN Senadora de la República	 LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA Senador de la República		

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍCO DEFENSORÍA DEL PUEBLO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 311 DE 2024 SENADO, 166 DE 2023 CÁMARA ACUMULADO CON PROYECTO DE LEY NÚMERO 192 Y 256 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.

 #BuenFuturoHoy Bogotá D.C., 6 de junio de 2025 Senador EFRAÍN JOSÉ CÉPEDA SARABIA Presidente Senado de la República efrain.cepeda.sarabia@senado.gov.co atencionciudadanacongreso@senado.gov.co Senadora ANGÉLICA LOZANO CORREA Presidente Comisión Cuarta Senado de la República angelica.lozano@senado.gov.co comision.cuarta@senado.gov.co Asunto: Análisis y recomendaciones de la Defensoría del Pueblo sobre la ponencia del proyecto de Ley de Reforma Laboral presentada ante la plenaria del Senado de la República. Respetados Congresistas, A través del presente escrito, la Defensoría del Pueblo presenta sus comentarios sobre el Proyecto de 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 Defensoría del Pueblo en noviembre de 2024 conceptuó el texto aprobado en segundo debate por la plenaria de la Cámara de Representantes (Anexo 1). Por lo que, en el presente documento se presentarán comentarios sobre las modificaciones, adiciones y ajustes que	ha aprobado la Comisión IV del Senado de la República y la ponencia que fue presentada para cuarto y último debate ante la plenaria del Senado. 1. Aspectos a destacar del proyecto de la reforma laboral para el trabajo digno y decente en Colombia El Proyecto de Ley No. 311 de 2024 Senado -166 de 2023 Cámara fue aprobado en tercer debate el 27 de mayo de 2025 por la Comisión IV del Senado de la República. Esto, luego de que la plenaria del Senado votara favorablemente al recurso en contra del archivo del Proyecto de Ley. Nuevamente, la Defensoría del Pueblo subraya la importancia de actualizar la legislación laboral colombiana con el fin de afrontar los desafíos del mundo del trabajo. En especial, es imprescindible avanzar en la garantía del derecho humano al trabajo siguiendo la agenda internacional del trabajo decente. Esta entidad destaca los avances en materia de protección de derechos que incorpora el texto de la reforma laboral. Entre ellos, los siguientes: 1.1. Enfoque diferencial y de género El proyecto de ley incluye medidas específicas contra la discriminación basada en género. Entre ellos, la relación concreta de los factores de evaluación objetiva para la realización del principio de “a trabajo igual salario igual” y prohibiciones específicas al empleador para limitar la facultad subordinante en la asignación de tareas a mujeres en estado de embarazo. De la misma forma, en el artículo 16 se incluyen las obligaciones a cargo del empleador frente a las mujeres víctimas de violencias basadas en género. 1.2. La incorporación de la jurisprudencia constitucional relacionada con la garantía del derecho al trabajo
---	---

Particularmente, las reglas jurisprudenciales integradas en los artículos 15, 19, 33, 34 y 47 relacionados con la remuneración justa, 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. La reforma también incluye en el artículo 15 un aumento escalonado o gradual en el recargo por trabajo en días de descanso obligatorio. 1.3. Diálogo social y derechos de asociación Los artículos 63 y 64 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. 1.4. Trabajo diurno y nocturno y jornada máxima laboral La Defensoría del Pueblo resalta la importancia de los recientes consensos en el Senado de la República alrededor de la jornada nocturna. Dando cumplimiento a los postulados de la OIT, la reforma en el artículo 112 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. No obstante, esta entidad reitera la importancia de restituir la jornada nocturna que fue consagrada inicialmente en el CST. Esto es: de 6:00 pm hasta las 6:00 am. Sumado a esto, el artículo 12 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. 2. Recomendaciones y sugerencias sobre el articulado La Defensoría del Pueblo recomienda que este proyecto de ley 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. A continuación, se presentan propuestas de ajustes sobre el texto aprobado en tercer debate que resultan imprescindibles para que la reforma opere como mecanismo de protección de los trabajadores de Colombia. 2.1. Estabilidad laboral reforzada (Artículo 9) La incorporación de un artículo que regula expresamente la estabilidad laboral reforzada resulta necesaria para garantizar la aplicación material del derecho a la igualdad. En este contexto, se reconoce la necesidad de protección reforzada para tres sujetos: (i) mujeres o personas en estado de embarazo y hasta los seis (6) meses posteriores al parto; (ii) personas próximas a cumplir los requisitos para acceder a la pensión de vejez, a quienes les resten tres (3) años o menos para ello y; (iii) personas con alguna discapacidad. Sin embargo, la Defensoría del Pueblo expresa su preocupación frente a las modificaciones introducidas en el artículo 9 de la ponencia presentada para cuarto debate. En primer lugar, las modificaciones sobre el literal c) del artículo sobre estabilidad laboral reforzada, representan un retroceso en la protección de las personas con discapacidad. En su redacción original, el artículo reconocía el fuero sin importar si la discapacidad era previa o sobreviniente, ni exigía un umbral de afectación determinado. No obstante, la nueva propuesta limita esta garantía a casos de discapacidad adquirida con posterioridad al inicio del vínculo laboral, excluye situaciones consideradas de “<i>bajo impacto</i>” según criterios médicos, y suprime la protección cuando la condición de discapacidad conste en el contrato. Estas restricciones desconocen el modelo social de la discapacidad acogido tanto por la jurisprudencia constitucional¹ como por los tratados internacionales ratificados por Colombia². En consecuencia, la modificación ¹ Así lo ha reiterado la jurisprudencia en decisiones como las sentencias T-198 de 2006 y T-198 de 2014. ² Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) ONU. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador). Convenio 159 de la OIT sobre readaptación profesional y empleo de personas inválidas.
contraviene el principio de no regresividad de los derechos sociales, pues se reduce el alcance de una garantía ya reconocida normativamente y cuya efectividad ha sido respaldada por la jurisprudencia constitucional. En consecuencia, acarrea un alto riesgo de inconstitucionalidad. Por estas razones, la Defensoría del Pueblo recomienda suprimir las restricciones contenidas en la redacción propuesta y mantener una fórmula normativa que garantice la estabilidad laboral reforzada a todas las personas con discapacidad, sin importar si su condición fue adquirida antes o después del ingreso laboral, su grado de afectación o su mención expresa en el contrato. Así mismo, se insta al Congreso de la República a precisar que el propósito de este fuero es evitar despidos discriminatorios y asegurar mecanismos razonables de adaptación y permanencia en el empleo, como expresión del deber del Estado de proteger de forma efectiva a los sujetos de especial protección constitucional. Sumado a esto, la Defensoría del Pueblo recibe con preocupación las modificaciones la decisión de la Comisión IV de Senado de eliminar el carácter amplio de los fueros de estabilidad laboral y la no taxatividad, por lo que se restringe a los tres casos enunciados previamente. La Corte Constitucional ha reconocido reiteradamente³ que la estabilidad laboral reforzada es una manifestación del principio de dignidad humana (art. 1 CP), del derecho al trabajo en condiciones dignas y justas (art. 25 CP), y del principio de igualdad (art. 13 CP) que impone al Estado un deber de protección reforzada a personas en condiciones de vulnerabilidad o debilidad manifiesta. En particular, se ha establecido que la estabilidad reforzada tiene por finalidad⁴: (i) evitar despidos discriminatorios; (ii) garantizar el goce efectivo de derechos fundamentales y; (iii) proteger a sujetos que, por sus condiciones, pueden ver afectado desproporcionadamente su derecho al trabajo. ³ Corte Constitucional. Sentencias T-320 de 2024, T-387 de 2017, T-176 de 2020, T-071 de 2021 y T-171 de 2021, entre otras. ⁴ Corte Constitucional. Sala Segunda de Revisión. Sentencia T-002 del 11 de enero de 2011. M.P. Mauricio González Cuervo.	El artículo 10 del texto aprobado por la plenaria de la Cámara señalaba expresamente: <i>“Las personas que se encuentren en las circunstancias que se describen a continuación, <u>sin que se entienda una enunciación restrictiva o taxativa</u>, solo podrán ser desvinculadas si existe una justa causa o una causa legal”</i> (Negrilla y subrayado fuera de original). Dicho apartado reconoce que el listado legal no agota las causales protegidas, y que pueden existir otras situaciones que justifiquen el amparo de la estabilidad reforzada, conforme a la natural evolución social del trabajo, reconocimiento jurisprudencial de nuevos fueros o necesidades propias del enfoque de derechos, interseccionalidad y equidad. Por lo que, eliminar esta cláusula implica cerrar el listado, lo cual restringe la posibilidad del juez para extender la protección a situaciones asimilables que lo requieran, rompiendo con los principios de progresividad y de interpretación <i>pro persona</i>. La protección reforzada en el empleo no debe depender exclusivamente de la aplicación restrictiva de la norma, sino de la condición de debilidad manifiesta. Al cerrar el listado se excluye de plano a sujetos que requieren protección análoga, sin permitir siquiera el examen judicial de proporcionalidad o equivalencia de condiciones. Además, se obstaculiza el mandato constitucional de aplicar medidas afirmativas y diferenciadas que exige el artículo 13 superior. 2.2. Reubicación de personas amparadas con estabilidad ocupacional reforzada (Artículo 11) La Defensoría del Pueblo resalta la necesidad de mantener en el articulado de la reforma la disposición que consagra expresamente la reubicación laboral de personas con estabilidad ocupacional reforzada, mediante la adición del artículo 26B a la Ley 361 de 1997. Aunque esta figura ya ha sido desarrollada ampliamente por la jurisprudencia constitucional y por la Corte Suprema de Justicia, su incorporación explícita al texto legal es fundamental. Al incorporarla en el articulado se fortalece la seguridad

jurídica, mejora el acceso a la norma por parte de los actores del sistema laboral y reduce la dependencia de interpretaciones jurisprudenciales que pueden ser desiguales o de difícil aplicación práctica y de conocimiento por parte de empleadores, trabajadores y entidades de control. 2.3. Contratos de aprendizaje (Artículo 23) La Defensoría del Pueblo recibe con preocupación que la Comisión IV del Senado de la República haya eliminado en tercer debate la laboralización del contrato de aprendizaje. La deslaborización del contrato de aprendizaje se considera como una medida desfavorable que genera un riesgo de vulneración de derechos humanos a los trabajadores jóvenes que están o estarán inmersos en este programa. La Defensoría del Pueblo sugiere a la Plenaria de Senado que analice esta medida que protege derechos humanos. Con ella, se otorga la naturaleza de contrato laboral, principalmente al contrato de aprendizaje en su etapa práctica o productiva, pues allí es donde aplica sus conocimientos en una empresa. En la etapa práctica, las labores son realizadas por el aprendiz en las instalaciones de trabajo de las empresas. Así, el aprendiz aprende un oficio y se vincula operativamente al desarrollo operacional de la empresa, razón por la cual su condición debe ser equiparada al trabajador de planta en materia prestacional y de seguridad social, otorgándole la naturaleza de contrato laboral. Indicar lo contrario genera una discriminación injustificada, bajo el débil argumento de un tema presupuestal de la empresa. El contrato de aprendizaje, especialmente en su etapa práctica, materializa claramente los elementos esenciales del contrato de trabajo, dispuestos en el artículo 23 del CST vigente. Estos elementos se configuran en este contrato de la siguiente manera: 1. Prestación personal del servicio. El aprendiz debe realizar	personalmente la actividad o tarea contratada, sin que pueda delegarla a otra persona. 2. Continuada subordinación. Uno de los elementos para la existencia del contrato de trabajo es la subordinación. Según el artículo 23 del CST la subordinación faculta al empleador para exigir al trabajador el cumplimiento de órdenes, sin que afecte el honor, la dignidad y los derechos del trabajador. 3. Remuneración directa del servicio. La Defensoría reconoce la aprobación de la Comisión IV de la garantía y reconocimiento a favor de los aprendices de un salario mínimo legal mensual vigente, garantizando así los derechos humanos de los estudiantes. En ese sentido, si bien no es posible determinar si la remuneración económica incrementa el patrimonio del aprendiz, lo cierto es que la realidad del contexto ha permitido identificar que corresponde a la retribución del servicio que está prestando el estudiante y, por ello, se configura en una remuneración laboral. En consecuencia, resulta necesario evaluar si el trato desigual producto de esta diferenciación está amparado en una razón admisible a la luz de la Constitución Política. Esto con el fin de prever posibles riesgos de inconstitucionalidad por la vulneración del principio de igualdad. Aunado a lo anterior, manifestamos nuestra preocupación frente al sostenimiento financiero del sistema, por cuanto la Comisión IV aprobó el artículo 34. En él se dispone que las empresas no estarán obligadas a pagar la cuota de aprendizaje cuando demuestren haber realizado la solicitud de los aprendices y que estos no les hayan suministrado por las entidades educativas que tengan la obligación de hacerlo. Esta medida resulta riesgosa puesto que habilita la evasión de esta obligación mediante medidas abusivas y pone en juego la sostenibilidad del sistema. Al respecto el SENA indicó que: <i>“En 2024, el SENA recibió más de 263 mil millones de pesos por este concepto. De ese total, más de 52 mil millones se destinaron a apoyos de sostenimiento que ayudaron a 16.560 aprendices</i>
<i>a continuar su formación. Más de la mitad de los casos de desertión en el SENA ocurren por falta de recursos económicos, por eso este apoyo es vital. El 80 % restante se destinó al Fondo Emprender”</i>⁵. En ese sentido, los recursos recabados mediante la cuota de monetización financian el sostenimiento de aprendices sin contrato y los proyectos del Fondo Emprender. Por tal motivo abrir el paso a la exención de la cuota pone en riesgo la sostenibilidad del sistema, dando paso a posibles vulneraciones de derechos humanos y a la adopción de medidas regresivas en la protección de estos. En virtud de lo anterior, llamamos la atención en este aspecto y solicitamos al Senado de la República que se aclare en el texto de la reforma que la monetización no es una opción, sino una obligación impuesta en el artículo 54 de la Constitución Política. En consecuencia, las medidas que se adopten deben infundir el compromiso por parte de las empresas y no permitir que desentiendan su responsabilidad social. Finalmente, se recomienda establecer un sistema de inspección, vigilancia y control más robusto para asegurar el cumplimiento efectivo de las condiciones de vinculación 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. 2.4. Prohibición de los contratos sindicales (Disposición eliminada) Esta entidad invita al Congreso de la República a reanudar el debate alrededor de la prohibición de la figura del contrato sindical. Al respecto, vale la pena mencionar que esta figura puede convertirse en una forma de	contratación que vulnera la libertad sindical y constituirse en una intermediación laboral que desnaturaliza la organización sindical como ente que debe estar instituido para defender los derechos e intereses de los trabajadores y trabajadoras. Sobre esto, se recuerda que con la expedición de la Ley 1429 de 2010 y, posteriormente, con el Decreto 2025 de 2011 la legislación colombiana buscó eliminar las malas prácticas alrededor de la intermediación laboral. En primer lugar, la Ley 1429 de 2010 “Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo” en su artículo 63 prohibió la contratación de actividades misionales permanentes mediante Cooperativas de Servicio de Trabajo Asociado que hagan intermediación laboral. Posteriormente, el Decreto 2025 de 2011 precisó que la prohibición aplica tanto a las Cooperativas, como a las Precooperativas de Trabajo Asociado. Antes de esta prohibición, la figura de los contratos sindicales no era ampliamente utilizada. Sin embargo, con la normativa vigente se incrementó el uso de contratos sindicales que oculta situaciones de intermediación laboral y precarización de los derechos de los trabajadores, particularmente en el sector salud. Al respecto, la Comisión de Expertos en normas internacionales del trabajo de la OIT en 2022 precisó que la atribución a un sindicato de trabajadores de poder gestionar y decidir sobre el empleo de sus afiliados puede poner en peligro la capacidad del mismo actor de llevar a cabo al mismo tiempo la responsabilidad propia de las organizaciones sindicales. Esta entidad ratificó que la responsabilidad principal de los sindicatos es apoyar y defender de manera independiente las reivindicaciones de sus miembros en materia de empleo y condiciones de trabajo⁶. Además, es importante señalar que el marco jurídico actual prevé una serie

⁵ SENA. Comunicado a la opinión pública. miércoles, 28 de mayo de 2025. Tomado de: <https://www.sena.edu.co/es-co/Noticias/Paginas/noticia.aspx?IdNoticia=8244>

⁶ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO OIT. (2021). Observación (CEACR) - Adopción: 2020, Publicación: 109ª reunión CIT. Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) – Colombia. Disponible en: https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/?p=NORMLEXPUB:13100:0:NO::P13100_COMMENT_ID:4059852

de mecanismos y herramientas para que los sindicatos de trabajadores planteen y negocian sus condiciones de trabajo. Entre ellos, los pliegos de peticiones y las convenciones colectivas. En ese sentido, después de 15 años de su implementación, la realidad ha demostrado que el contrato sindical no puede reconocerse como una forma de negociación colectiva. Por el contrario, esta figura conlleva el riesgo de que se dote, en la práctica, de cierta formalidad a formas irregulares de tercerización laboral, que a su vez implican una transgresión de los derechos constitucionales asociados a la libertad sindical. 2.5. Derechos de las trabajadoras del servicio doméstico (Artículo 77) La Defensoría del Pueblo llama la atención sobre la necesidad de mantener la derogatoria expresa del literal b del numeral 1 del artículo 162 del CST. Al respecto, la Comisión IV del Senado eliminó dicha derogatoria y mantuvo en el ordenamiento jurídico una excepción a la jornada ordinaria de trabajo para las trabajadoras domésticas. Sin embargo, si bien en la ponencia presentada para cuarto debate nuevamente se incluye este punto, esta entidad insiste en la importancia de la derogatoria. Dicho literal prevé lo siguiente: ARTICULO 162. EXCEPCIONES EN DETERMINADAS ACTIVIDADES. <i>1. Quedan excluidos de la regulación sobre la jornada máxima legal de trabajo los siguientes trabajadores:</i> <i>(...)</i> <i>b). Los servicios domésticos ya se trate de labores en los centros urbanos o en el campo;</i> <i>(...)</i> Es importante recordar que el trabajo doméstico ha tenido como origen el trabajo esclavo y otras formas de servidumbre, teniendo como consecuencia que se encuentre sometido a diversas formas de discriminación interseccional. Así, el trabajo doméstico ha sido asignado principalmente a	mujeres indígenas y afrodescendientes. Esto ha persistido hasta la fecha bajo un imaginario según el cual el empleo doméstico ha sido despreciado socialmente. En este contexto se han vulnerado los derechos de las trabajadoras, entre ellas, personas indígenas, afrodescendientes o campesinas⁷, quienes han sido víctimas de un trabajo clasista y racializado. En el caso puntual, no se identifica un fin constitucionalmente legítimo que justifique la permanencia de una medida discriminatoria en la legislación laboral que afecta directamente a las trabajadoras domésticas. Sobre esto, vale la pena reiterar que las trabajadoras domésticas son un sujeto de especial protección constitucional que, de acuerdo con la Corte Constitucional, tiene derecho a las mismas garantías laborales que los demás trabajadores. Además, se reitera que la OIT ha precisado que el servicio doméstico históricamente ha estado caracterizado por extensas jornadas, bajas remuneraciones, baja o inexistente cobertura de seguridad social y alto incumplimiento de normas laborales⁸. Al respecto, el Convenio 189 de la OIT prevé que los Estados deben adoptar, en lo que respecta a los trabajadores domésticos, las medidas previstas en el presente Convenio para respetar, promover y hacer realidad los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Entre ellos, la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación. En particular, el artículo 6 del Convenio se refiere a la obligación de adoptar medidas a fin de asegurar que los trabajadores domésticos, como los demás trabajadores en general, disfruten de condiciones de empleo equitativas y condiciones de trabajo decente. Por ello, la Defensoría del Pueblo insiste en la necesidad de eliminar una distinción irrazonable, que no está cimentada en un fin constitucionalmente legítimo y que perpetúa lógicas de discriminación en contra de las trabajadoras domésticas. En consecuencia, es imprescindible que la reforma ⁷ ONU Mujeres, OIT, CEPAL, 2020 "Trabajadoras remuneradas del hogar en América Latina y el Caribe frente a la crisis del COVID-19". ⁸ Al respecto, ver también: Organización Internacional del Trabajo. "Trabajadoras de América Latina logran importantes avances." OIT. Disponible en: https://www.ilo.org/es/resource/news/trabajadoras-de-america-latina-logran-importantes-avances.
laboral que actualmente cursa en el Senado de la República derogue el literal b del numeral 1 del artículo 162 del CST como parte de la actualización de la legislación laboral hacia un trabajo digno y decente. 2.6. Reconocimiento de la licencia de maternidad y paternidad por parte de parejas adoptantes del mismo sexo (Disposición eliminada) En esta oportunidad, nuevamente se llama la atención sobre la eliminación de la medida incluida en la ponencia presentada para primer debate 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. 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 precisó 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. 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. 2.7. Ampliación de la licencia de paternidad (Disposición eliminada) 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. No obstante, la Defensoría del Pueblo expresa su preocupación sobre la decisión de la Comisión IV del Senado de la República de eliminar el aumento progresivo de la licencia de paternidad. Sobre esto, es importante precisar que el artículo 49 del texto aprobado en Cámara contenía el aumento progresivo de esta licencia. De tal manera, se modificaba el párrafo del artículo 236 del CST aumentando la licencia de paternidad de dos (2) semanas -como se prevé actualmente- hasta llegar a cuatro (4) semanas en el 2026. Así, se preveía que en el 2025 subiría a tres (3) semanas y en 2026 a cuatro (4) semanas. No obstante, el texto que fue aprobado en la Comisión IV del Senado elimina este artículo y con ello la posibilidad de aumentar la licencia de paternidad. Al respecto, vale la pena mencionar que según la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT) para 2020-2021, a nivel nacional, el 63,0% de los hombres y el 90,3% de las mujeres de 10 años o más realizaron actividades de trabajo no remunerado. Además, las mujeres dedicaron, en promedio, 7 horas 44 minutos diarias a estas actividades, mientras que los hombres dedicaron 3 horas 6 minutos en promedio. De modo que, si bien esta entidad resalta que han sido aprobada medidas fundamentales que avanza en la eliminación de desigualdades estructurales que afectan a las mujeres. Entre ellas, la creación de una jornada flexible para trabajadores y trabajadoras con responsabilidades

familiares mediante el artículo 50 del texto, es necesario que estas medidas se fortalezcan y complementen con otras que resultan imprescindibles para la redistribución de las responsabilidades de cuidado en la sociedad. Para lograr este objetivo, resulta fundamental adoptar políticas de conciliación entre la vida laboral y familiar, así como fomentar programas de capacitación y acceso a oportunidades laborales en condiciones equitativas. En particular, es necesario avanzar en la democratización del cuidado no remunerado y el trabajo asalariado a favor de las mujeres que ejercen la maternidad y trabajan. En consecuencia, la Defensoría del Pueblo defiende la necesidad de ampliar la licencia de paternidad e insiste al Senado de la República en la importancia de revivir este artículo como forma de reivindicación de los derechos de las mujeres y mecanismo dirigido a la distribución justa y equitativa del cuidado. 2.8. Formalización y contratación laboral de trabajadores del transporte de pasajeros y de carga (Artículo 76) El texto de ponencia mayoritaria radicado recientemente para debate en plenaria del Senado incluye en el artículo 76 una disposición referida a los derechos laborales de transportadores de carga y pasajeros. No obstante, nuevamente la Defensoría llama la atención en que dicho texto se limita a ordenar al Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Transporte, a implementar una política pública orientada a la promoción de la formalización laboral y la protección de los derechos laborales de los transportadores de carga y pasajeros, con el objetivo de garantizar condiciones laborales dignas, seguras y sostenibles en este sector. Desde una perspectiva de derechos humanos, consideramos necesario incluir en el texto de la reforma y como una medida estructural unas condiciones mínimas de trabajo, que permitan formalizar la contratación de los conductores del transporte de carga y pasajeros, para garantizar condiciones dignas y justas de trabajo en un sector históricamente	precarizado. La falta de una regulación clara sobre la contratación permite la proliferación de vínculos informales o disfrazados bajo figuras como el “contrato de afiliación”. Esto ubica a miles de trabajadores por fuera del sistema de seguridad social y, en consecuencia, sin garantías laborales ni estabilidad. Esta situación vulnera derechos fundamentales como el acceso a la seguridad social, la protección frente a riesgos laborales y el derecho a un salario justo y a una jornada limitada. Todo ello en contravía de lo dispuesto en los artículos 25 y 53 de la Constitución Política. Asimismo, la formalización laboral de los conductores contribuye a mejorar la calidad del servicio público de transporte y fortalece la sostenibilidad del sistema. Mediante esto se exige a las empresas asumir plenamente las responsabilidades derivadas de la relación laboral. Esto incluye costos asociados al cumplimiento de las normas de seguridad vial, salud en el trabajo, protección frente a accidentes, entre otros. Desde una perspectiva de política pública, establecer la obligación de contratar directamente a los conductores e incluir estos costos en las estructuras tarifarias, no solo reduce el incentivo a la informalidad, sino que promueve la eficiencia, la transparencia y el respeto por los derechos de quienes operan el sistema de transporte. En este sentido, la Defensoría del Pueblo no comparte la decisión de la Comisión IV de Senado respecto a la eliminación de esta disposición. Se invita al Senado de la República a recuperar esta medida que busca avanzar en la garantía del trabajo decente, conforme a los principios de la OIT y al bloque de constitucionalidad en materia laboral. Es importante recordar que esta figura incorporada en la reforma laboral hace parte de los compromisos adquiridos por el Gobierno Nacional en la negociación del paro de transportadores de 2024. 2.9. Inclusión de un marco integral para los trabajadores rurales (Disposición eliminada)
Si bien el artículo 40 del texto de ponencia se realiza un esfuerzo por incluir una disposición referente a “<i>Trabajadores Agropecuarios</i>”, lo cierto es que ésta resulta siendo etérea, ambigua e indeterminada. La disposición se limita a ordenar de manera general al “Estado” a formular una política pública de apoyo al sector, sin concretar responsables, alcances, marco regulatorio, entre otras garantías mínimos laborales para los trabajadores rurales. Al respecto, 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 alguna⁹. 2.10. Jornada máxima legal: jornada ordinaria de trabajo en cuatro (4) días a la semana (Artículo 12) Una de las nuevas propuestas que incluye el texto aprobado por la Comisión IV de Senado es la posibilidad de pactar entre empleador y trabajador una jornada de cuatro días semanales. Si bien la medida puede interpretarse como necesaria porque actualiza la legislación a las necesidades actuales	del mundo laboral, la Defensoría del Pueblo llama la atención sobre los posibles riesgos asociados a esta medida. El proyecto propone la posibilidad de repartir la jornada máxima legal u ordinaria semanal. Esto supone la ampliación de la jornada diaria en cuatro (4) días a la semana. Sin embargo, la norma no prevé una jornada diaria máxima y deja a discrecionalidad de las partes la definición del número de horas de trabajo diarias. Esto sin que haya lugar al pago de horas extra -siempre que no se exceda la jornada de 42 horas semanales-. De modo que la medida supone un riesgo para los trabajadores de determinados sectores de la economía en los que la figura puede ser utilizada para la vulneración de sus derechos. En esa medida, se sugiere un análisis detallado de la disposición para evitar que se usada con finalidades desfavorables para la garantía de derechos. 2.11. Prima adicional por crecimiento económico (Artículo 17) El artículo 17 del texto radicado para debate en plenaria de Senado prevé la creación de una prima de crecimiento económico cuando la empresa presente un crecimiento superior al 4% al año inmediatamente anterior. Dicha prima está supeditada a una exención de impuestos para el empleador. En este caso, la medida contempla una reducción de impuestos al empleador. No obstante, no es claro si existe un criterio de proporcionalidad entre el recurso que el Estado dejaría de percibir y la prima que recibirían los trabajadores. Por ello, es necesario determinar claramente un criterio que, en todo caso, priorice el beneficio de los trabajadores y el principio de eficiencia del derecho tributario. En consecuencia, la Defensoría del Pueblo advierte que dicha medida acarrea puede acarrear un vicio de trámite legislativo, toda vez que, a la fecha, no cuenta con análisis de impacto fiscal. De acuerdo con la Ley 819 de 2003 en su artículo 7 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. Tratándose de iniciativas de los congresistas, la Corte

⁹ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Gran Encuesta Integrada de Hogares. Principales indicadores del mercado laboral septiembre de 2024.

Constitucional ha determinado que en las exposiciones de motivos y en las ponencias para debate se deben incluir expresamente los informes y los análisis sobre los efectos fiscales de las medidas o, al menos, la fuente de ingreso adicional para cubrir dichos costos. En consecuencia, es imprescindible que la iniciativa incluya un análisis de impacto fiscal que permita determinar los efectos fiscales de la exención tributaria, sus fuentes de financiación y el objeto legítimo de beneficiar a los trabajadores de una empresa que crezca económicamente de forma relevante. 2.12. Contratos de trabajo a término fijo (Artículo 6) Esta entidad considera que la propuesta de ampliar de cuatro (4) a cinco (5) años el término máximo de duración de los contratos a término fijo frente al texto aprobado en Cámara carece de una justificación objetiva o razonable en términos de política laboral y derechos fundamentales. Esta modificación no ofrece una justificación adecuada que sustente ampliar el umbral de cuatro años a cinco años. Por el contrario, la propuesta inicial de limitar el uso del contrato a término fijo a un máximo de cuatro años responde a una finalidad legítima: corregir la práctica extendida de utilizar contratos temporales para cubrir necesidades permanentes. Dicha práctica es contraria al principio de estabilidad laboral (artículo 53 de la Constitución) y a los estándares internacionales del trabajo. La ampliación del plazo a cinco años dilata innecesariamente el acceso a la estabilidad en el empleo, sin que se expongan razones económicas, jurídicas o sociales que lo justifiquen. En consecuencia, resulta menos favorable respecto a la versión aprobada en Cámara, en la que se había fijado el umbral en cuatro años. La Defensoría del Pueblo recomienda mantener el umbral de cuatro años como límite máximo para la duración acumulada de los contratos a término fijo, tal como se había previsto en la versión inicialmente aprobada en la Cámara de Representantes. Retornar al límite de cuatro años representa una acción coherente con los estándares internacionales, las recomendaciones	de los órganos de control de derechos humanos y el deber del Estado de garantizar condiciones de empleo digno, particularmente para los sectores más vulnerables del mercado laboral. 3. 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. Esta 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. La Defensoría recalca la importancia de aprobar una reforma laboral que garantice los derechos de los y las trabajadoras, personas con discapacidad, trabajadoras domésticas, cuidadoras, jóvenes trabajadores y aprendices del SENA, trabajadores agrarios y otros sujetos de especial protección constitucional con el fin de avanzar en su formalización. Finalmente, precisamos que las consideraciones realizadas en este concepto se enmarcan en la obligación del Estado de garantizar el amparo del principio de progresividad, que se entiende como la prohibición que tienen los Estados de retroceder en la garantía de algún derecho de contenido social. Por ello, Colombia tiene la obligación de reivindicar y dignificar el trabajo, adoptando medidas que cumplan con los compromisos internacionales en esta materia. Cordialmente,  IRIS MARÍN ORTIZ Defensora del Pueblo
---	--

CONTENIDO	
Gaceta número 905 - Lunes, 9 de junio de 2025	
SENADO DE LA REPÚBLICA	
PONENCIAS	Págs.
Informe de primer debate del Proyecto de Ley número 412 de 2025 Senado, por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional de iniciativa popular y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional	1
CONCEPTOS JURÍDICOS	
Concepto Jurídico Defensoría del Pueblo al Proyecto de Ley número 311 de 2024 Senado, 166 de 2023 Cámara acumulado con Proyecto de Ley número 192 Y 256 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.	7

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2025