



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - Nº 1687

Bogotá, D. C., miércoles, 24 de noviembre de 2021

EDICIÓN DE 22 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## PONENCIAS

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN SENADO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 174 DE 2021 SENADO

*por medio del cual la Nación exalta la memoria, vida y obra del docente, constituyente, sindicalista y político colombiano Abel Rodríguez Céspedes por su aporte al sistema educativo en Colombia.*

#### I. TRÁMITE LEGISLATIVO

Esta iniciativa fue radicada el día 21 de agosto de 2021 siendo autoría del senador Antonio Sanguino Páez, en la Secretaría General del Senado de la República el día veintiuno (21) de agosto de 2021. El día 18 de noviembre de 2021 mediante oficio CSE-CS-CV19-0566-2021 se realiza la notificación de la designación como ponente único de la iniciativa legislativa.

El presente proyecto de ley tiene como objetivo exaltar la memoria, vida y obra del docente, constituyente, sindicalista, viceministro, concejal y secretario de Educación de Bogotá; conocido como el maestro de maestros, Abel Rodríguez Céspedes, quien dedicó su vida a luchar por los derechos de los maestros y mejorar el sistema educativo del país.

Sobre dicho Proyecto de Ley de exaltación a la memoria, vida y obra de Abel Rodríguez y con fundamento en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5 de 1992, me permito rendir **PONENCIA POSITIVA** para primer debate ante la Comisión Segunda Constitucional Permanente en los siguientes términos:

#### I. MARCO NORMATIVO

Atendiendo a lo dispuesto en el marco jurídico colombiano, el Congreso de la República está llamado, a partir de las facultades constitucionales asignadas, a decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado distinguidos servicios al país:

- Artículo 70 de la Constitución Política de Colombia
- Numeral 15 del artículo 150 de la Carta Magna
- Sentencia C-766 de 2000: “Esta clase de leyes, producen efectos particulares sin contenido normativo de carácter abstracto, y desde el punto de vista material, no crean, extinguen ni modifican situaciones jurídicas objetivas y generales que le son propias a la naturaleza de la ley, simplemente se limitan a regular situaciones de orden subjetivo o singulares, cuyo alcance es únicamente la situación concreta descrita en la norma, sin que sean aplicables indefinidamente a una multiplicidad de hipótesis o casos”.
- Sentencia C-817 de 2011: “La naturaleza jurídica de las leyes de honores se funda en el reconocimiento estatal a personas, hechos o instituciones que merecen ser

*destacadas públicamente, en razón de promover significativamente, valores que interesan a la Constitución. Como lo ha previsto la Corte, las disposiciones contenidas en dichas normas “... exaltan valores humanos que por su ascendencia ante la comunidad, han sido considerados como ejemplo vivo de grandeza, nobleza, hidalguía y buen vivir, y por ello se les pone como ejemplo ante la posteridad”.*

## **II. CONSIDERACIONES:**

Proyecto de Ley N° 174 de 2021 Senado, **“por medio del cual la Nación exalta la memoria, vida y obra del docente, constituyente, sindicalista y político colombiano Abel Rodríguez Céspedes por su aporte al sistema educativo en Colombia”** tiene como objetivo exaltar la memoria, vida y obra del docente, constituyente, sindicalista, viceministro, concejal, secretario de Educación de Bogotá; conocido como el maestro de maestros, Abel Rodríguez Céspedes, quien dedicó su vida a luchar por los derechos de los maestros y mejorar el sistema educativo del país.

Durante su vida, el maestro Abel demostró su compromiso con el derecho a la educación de las y los colombianos, emprendiendo luchar por los derechos y garantías de los docentes, estudiantes y trabajadores de Colombia. El deseo del maestro Abel por transformar la educación del país, lo llevaron a liderar luchar como el logro del Estatuto Docente, la conformación del Movimiento Pedagógico Nacional, la lucha por la gratuidad en la educación, alimentación y transporte como medidas para evitar la deserción escolar y la existencia de una infraestructura adecuada para el desarrollo de los estudiantes.

La iniciativa legislativa cuenta con cinco (05) artículos incluyendo su objeto y la vigencia; en estos se autoriza al Gobierno nacional para que incorpore las disposiciones económicas necesarias para dar cumplimiento a los honores públicos y al homenaje a través de la producción y emisión de un documental que exalte la memoria, vida y obra del docente Abel Rodríguez Céspedes.

Por esto, y de acuerdo a lo señalado en la exposición de motivos del presente proyecto, presentamos los siguientes argumentos que justifican la presentación y trámite de la propuesta:

### **A. El profesor Abel Rodríguez Céspedes**

*“La educación es la principal herramienta  
para combatir la pobreza”  
-Abel Rodríguez*

El maestro Abel nació en el municipio de Piedras en el departamento de Tolima en 1947; viviendo en su pueblo natal pocos años de su vida, dado que después de terminar la primaria, como muchos niños de su tiempo, debió irse a vivir al municipio de Ibagué para estudiar en el

internado de la Escuela Normal de Varones financiado por una beca oficial que obtuvo por ser un alumno destacado, así obtuvo el título de maestro (1965).

Inició muy joven su tarea como educador en una institución rural en Algeciras (Huila); después, mediante concurso llega como maestro de primaria a Bogotá (1967). Aportando siempre con sus enseñanzas a la formación de niños y jóvenes al servicio de la sociedad colombiana.

Realizó sus estudios de Licenciatura en Español y Literatura en la Universidad Pedagógica Nacional y paralelamente desempeñó su trabajo sindical en la Asociación Distrital de Educadores -ADE-, de cuya Junta Directiva fue presidente con tan solo 23 años de edad. Más tarde, es delegado a la Junta de la Federación Colombiana de Educadores – FECODE- (1973-1988), inicialmente como secretario y luego como presidente.

Desde 1982, el maestro Abel impulsó desde FECODE el Movimiento Pedagógico Nacional, entre cuyos propósitos está el rescate de la pedagogía, como del saber propio de los educadores y como componente esencial para la transformación de la escuela y la búsqueda de la calidad educativa; además, fue dirigente de la revista Educación y Cultura (1984-1988) que recoge conceptos, debates y acciones del Movimiento Pedagógico. Paralelamente, ejerce como vicepresidente de la Central Unitaria de Trabajadores-CUT- (1986-1988). Acciones realizadas con actitud crítica y propositiva que conducen a grandes logros en la carrera profesional de los educadores, como el Estatuto Docente, y a avances en el saber pedagógico de maestras y maestros, con miras hacia una educación de calidad y en condiciones dignas.

Con el bagaje anterior, el maestro Abel es elegido en 1989 como Concejal de Bogotá y posteriormente como delegatario a la Asamblea Nacional Constituyente (1990) que promulga la Constitución Política de Colombia (1991), una carta incluyente y garantista que reconoce y ratifica derechos básicos, entre ellos el derecho a la educación con la convicción de que:  
, como lo promovió durante toda su vida el maestro Abel.

Durante su amplia carrera pública, el maestro Abel, prestó asesorías para algunas instituciones de educación y entidades públicas, como la Corporación Tercer Milenio, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la Expedición Pedagógica Nacional (2000-2001) que retoma los principios y objetivos del Movimiento Pedagógico, y finalmente, Espiral Asociados.

## **B. Su aporte al sector educativo del país**

En su carrera como funcionario público, el maestro Abel buscó impulsar y desarrollar políticas educativas, inicialmente, al gerenciar el primer Plan decenal de Educación (1996-1997) que enuncia “La educación por sí misma no produce el cambio, pero ningún cambio social es posible sin la educación”. Más tarde es designado Viceministerio de Educación (1998), teniendo el firme propósito de crear propuestas y apuestas educativas en las que

participen todos los miembros de la comunidad educativa con el apoyo de las universidades para evitar la improvisación que ha caracterizado los desarrollos educativos en el país.

La Universidad Pedagógica Nacional, en 2003, le confiere el título Honoris Causa de Doctor en Educación, siendo este un reconocimiento a sus aportes a la educación, tanto en lo conceptual como en lo práctico. Posteriormente, en el año 2004 al 2009, se desempeñó como Secretario de Educación de Bogotá, convirtiendo a esta dependencia en un paradigma para mostrar y siendo ejemplo de cómo se llevan a la realidad un discurso y unos conceptos. Desde este cargo, se encargó de exaltar la labor que realizan los maestros y sus grandes aportes a la construcción de la sociedad.

El trabajo liderado por el maestro Abel, estuvo siempre impulsado por la garantía del derecho a la educación y a realizar una labor pedagógica adecuada, considera factores determinantes las condiciones materiales y técnicas, la disponibilidad, el acceso y la permanencia de los estudiantes. Sus banderas, las concretó con la construcción de estrategias que permitieron ofrecer colegios adecuados, dotados con los materiales didácticos pertinentes y las tecnologías necesarias y también al ofrecer otras condiciones fundamentales para conseguir la calidad como son el transporte, la alimentación y la dotación de libros y útiles escolares.

En cumplimiento del mandato constitucional que establece la obligatoriedad de la educación, el maestro Abel fue un abanderado y lideró desde todos los escenarios en los que se desempeñó la imprescindible necesidad de la gratuidad de la educación, como foco principal para el desarrollo de la población colombiana, señalando que la gratuidad había que: “asumirla conceptual y políticamente como un componente del derecho a la educación y más específicamente del derecho al acceso en la educación”, proceso que logró como Secretario de Educación de Bogotá, liderar en el 2005.

El pensamiento y las propuestas del maestro Abel Rodríguez quedan consignadas en su extensa obra escrita que recoge su pensamiento y propuestas, otro de sus legados. Cuenta aproximadamente con cien artículos y ponencias presentados en numerosos encuentros educativos o divulgados en diversas revistas o publicaciones educativas; además, varios libros, entre ellos Ley general de educación, alcances y perspectivas (1994), La educación después de la Constitución del 91 (1994), Realización de un ideario pedagógico, secretaría de Educación 2004-2009 (2018).

### **C. Principales aportes a la labor sindical**

Su mayor logro como dirigente sindical fue la concertación y negociación del Estatuto Docente, con lo cual se coronó una década de lucha en procura de un estatuto que regulara el ejercicio de la profesión y estableciera sus condiciones salariales y prestacionales.

Como manifestó la corporación Arcoiris en su artículo “*Abel Rodríguez: una vida al servicio de la educación*” dedicado al profesor Abel después de su muerte; como presidente de

Fecode, y gracias a su permanente carácter de líder dialogante, Abel Rodríguez Céspedes promovió la unidad de los trabajadores en la Central Unitaria de Trabajadores CUT y se puso al frente del Movimiento Pedagógico Nacional, considerado la más importante realización educativa y cultural del magisterio en toda su historia, movimiento que abrió el camino de la Ley General de Educación y contribuyó para que en la Constitución Política de 1991 la educación fuera consagrada como un derecho fundamental de los niños y como una obligación principal del Estado.

Promulgada la Constitución y acordada su correspondiente Ley General de Educación, Abel se consagró como un referente natural para la educación pública. En reconocimiento a toda su gestión, el Gobierno nacional le encomienda en 1995 la responsabilidad de ser el Gerente del Primer Plan Decenal de Educación, y luego Viceministro de Educación y Ministro de Educación encargado.

#### **D. Aporte desde el ámbito político**

Como se mencionó con anterioridad, Abel Rodríguez participó en la Asamblea Nacional Constituyente, y como miembro de ésta su principal apuesta fue la financiación de la educación. En 1995 fue designado gerente del primer Plan Decenal de Educación y luego viceministro de Educación.

En 2004 volvió a la escena pública, cuando Luis Eduardo Garzón asumió la Alcaldía de Bogotá y lo nombró secretario de Educación, en una entrevista del espectador a Miguel Ángel Pardo, secretario de Asuntos Pedagógicos de Fecode, éste afirmaba que como secretario de educación de Bogotá, le dio impulso a la educación en la capital; logró la gratuidad plena, el transporte y la alimentación escolar digna, para garantizar la permanencia, y un salto en la infraestructura educativa. Luego de casi 40 años sin un colegio nuevo, la ciudad construyó 50 y reconstruyó o remodeló más de 200. Por su parte en otra entrevista de este mismo medio al presidente de la ADE William Agudelo, afirmó que como secretario de Bogotá hizo los mayores aportes y construcción de colegios dignos y se reivindicó la memoria de muchos dirigentes asesinados como Manuel Cepeda y Leonardo Posada. Y lo definió como “un compañero que hizo grandes aportes para la educación y la defensa de los derechos de los educadores”.

De manera que, dada su importante trayectoria en la política en Colombia y sus aportes al sistema sindical y educativo, este proyecto de ley pretende rendirle honores al maestro Abel Rodríguez Céspedes como una forma de reconocimiento a su labor social por Colombia.

### **III. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

<b>PLIEGO DE MODIFICACIONES</b>
---------------------------------

<b>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA DEL PROYECTO DE LEY N° 174 DE 2021 SENADO</b>		
<b>TEXTO ORIGINAL</b>	<b>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE</b>	<b>JUSTIFICACIÓN</b>
<p><b>ARTÍCULO 3°. Homenaje.</b> El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la Comisión de Regulación de Comunicaciones, según corresponda, dispondrá los recursos necesarios para que se encargue a la Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC), la producción y emisión de un documental que exalte la memoria, vida y obra del docente, sindicalista y político colombiano Abel Rodríguez Céspedes.</p>	<p><b>ARTÍCULO 3°. Homenaje.</b> <u>Autorícese al</u> Gobierno Nacional a <del>y las</del> <u>Comunicaciones y la Comisión de Regulación de Comunicaciones,</u> según corresponda, <del>dispondrá</del> <u>incorporar</u> los recursos necesarios para que se <u>financie un producto audiovisual corto con perfil multiplataforma</u> <del>encargue a la Radio Televisión Nacional de Colombia (RTVC), la producción y emisión de un documental</del> que exalte la memoria, vida y obra del docente, sindicalista y político colombiano Abel Rodríguez Céspedes, <u>el cual podrá transmitirse a nivel nacional en alguno de los canales del Sistema de Medios Públicos.</u></p>	<p>La presente modificación fue propuesta por el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia, con el objetivo de establecer precisiones en la redacción del articulado, en especial frente a los mandatos dados al Gobierno nacional y el alcance de las iniciativas legislativas de honores.</p>

**IV. IMPACTO FISCAL**

Teniendo en cuenta que el presente proyecto de ley en su Artículo 3° y 4°, ordena a entidades determinadas acciones para materializar los honores decretados, es preciso recordar que el Congreso de la República tiene la posibilidad de incluir en el trámite legislativo órdenes o disposiciones que impliquen ciertos costos o gastos, sin que ello signifique adición o modificación del Presupuesto General de la Nación. Ello bajo el entendido de que está en cabeza del Gobierno decidir si se incluyen o no en el presupuesto anual las apropiaciones requeridas para materializar el deseo del legislativo.

La Corte Constitucional lo expresó en Sentencia C-508 de 2008, en los siguientes términos:  
*“El Congreso tiene la facultad de promover motu proprio proyectos de ley que decreten gastos, sin que ello implique adicionar o modificar el presupuesto, por cuanto esas leyes solamente constituyen el título para que luego el Gobierno decida si incluye o no las apropiaciones respectivas en el proyecto de ley anual de presupuesto que se somete a consideración del Congreso. Lo que no puede es consagrar un mandato para la inclusión de un gasto, es decir, establecer una orden de imperativo cumplimiento. Por su parte, está vedado al Gobierno hacer gastos que no hayan sido decretados por el Congreso e incluidos*

*previamente en una ley. En otras palabras, el Congreso tiene la facultad de decretar gastos públicos, pero su incorporación en el presupuesto queda sujeta a una suerte de voluntad del Gobierno, en la medida en que tiene la facultad de proponer o no su inclusión en la ley”.*

En este orden de ideas se tiene que el presente proyecto de ley no vulnera la Constitución en cuanto su intención no es conminar u ordenar de manera imperativa un gasto, sino autorizar al Gobierno nacional a que en virtud del ejercicio de sus funciones, propias de la rama ejecutiva, pueda desarrollar debidamente las disposiciones derivadas del presente proyecto de ley.

## **V. POTENCIALES CONFLICTOS DE INTERÉS**

El artículo 3 de la Ley 2003 de 2019 que modificó el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 señala que: *“el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.*

Por lo cual, en cumplimiento de lo dispuesto en el marco normativo citado, me permito señalar que en el trámite de este proyecto podrán incurrir en conflicto de interés los congresistas que tengan parientes dentro de los grados de consanguinidad, afinidad o civil establecidos en el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, que se encuentren relacionados con Abel Rodríguez, sus obra escritas o cualquiera de las publicaciones realizadas bajo su nombre.

Bajo las anteriores consideraciones resulta conveniente y necesario que la Nación rinda homenaje a este docente, constituyente, sindicalista y político colombiano ya que con su vida y obra realizó aportes a la construcción de la sociedad a través de la educación.

## **VI. CONCLUSIONES:**

El presente proyecto de ley es relevante dado el perfil académico y social del maestro Abel Rodríguez Céspedes, quien se constituyó como uno de los principales abanderados de las voces que exigían la gratuidad de la educación en Colombia y mejores derechos y garantías para los maestros y maestras de nuestro país. Dedicó su vida y obra a la construcción de una sociedad más justa y equitativa, propendiendo siempre por la libertad de cátedra, la profesionalización de la docencia, educación gratuita y de calidad y garantías que permitieran frenar los altos índices de deserción estudiantil.

Con la aprobación de esta iniciativa no solo se le permitirá un reconocimiento a la vida de Abel Rodríguez Céspedes, sino que será un homenaje a los sus familiares, amigos, docentes y

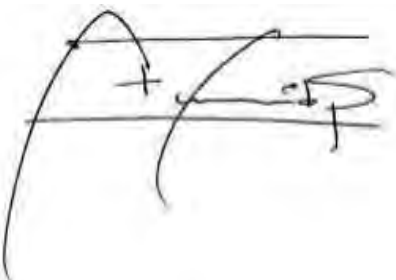
estudiantes que hoy lloran su partida, pero que están comprometidos por la conservación de su legado y sus banderas de lucha. El maestro Abel, es una memoria que convoca y un legado que camina.

En los términos presentados hasta aquí, se presenta ante el Honorable Congreso de la República el Proyecto de Ley “Por medio del cual la Nación exalta la memoria, vida y obra del docente, constituyente, sindicalista y político colombiano Abel Rodríguez Céspedes por su aporte al sistema educativo en Colombia”, para que sea tramitado, y con el apoyo de las y los congresistas sea discutido y aprobado por esta Corporación.

## VII. PROPOSICIÓN

En atención a lo expuesto anteriormente, se presenta **PONENCIA POSITIVA con modificaciones** y se solicita respetuosamente a la Comisión Segunda Constitucional permanente dar primer debate en Senado al Proyecto de Ley N° 174 de 2021 Senado “**Por medio del cual la Nación exalta la memoria, vida y obra del docente, constituyente, sindicalista y político colombiano Abel Rodríguez Céspedes por su aporte al sistema educativo en Colombia**”

Del honorable senador,



**ANTONIO SANGUINO PÁEZ**

Senador de la República

Partido Alianza Verde

## VIII. ARTICULADO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE.

### PROYECTO DE LEY No. 174 DE 2021 SENADO

*“POR MEDIO DEL CUAL LA NACIÓN EXALTA LA MEMORIA, VIDA Y OBRA DEL DOCENTE, CONSTITUYENTE, SINDICALISTA Y POLÍTICO COLOMBIANO ABEL RODRÍGUEZ CÉSPEDES POR SU APORTE AL SISTEMA EDUCATIVO EN COLOMBIA”*

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

**DECRETA:**



**ARTÍCULO 1º. Objeto.** La nación exalta la memoria, vida y obra del docente, sindicalista, constituyente y político colombiano Abel Rodríguez Céspedes por una vida dedicada al servicio público y al fortalecimiento del sistema educativo en Colombia.

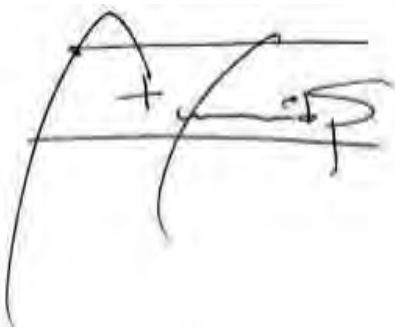
**ARTÍCULO 2º. Honores Públicos.** Ríndase honores públicos al docente, sindicalista y político colombiano Abel Rodríguez Céspedes, en acto especial y protocolario, cuya fecha, lugar y hora serán programados por la Mesa Directiva del Senado de la República, con la presencia de altos funcionarios del Gobierno Nacional, miembros del Congreso de la República y demás autoridades locales y regionales. Parágrafo: Copia de la presente ley será entregada en letra de estilo, en el acto especial y protocolario dispuesto en el presente artículo.

**ARTÍCULO 3º. Homenaje.** Autorícese al Gobierno Nacional a incorporar los recursos necesarios para que se financie un producto audiovisual corto con perfil multiplataforma que exalte la memoria, vida y obra del docente, sindicalista y político colombiano Abel Rodríguez Céspedes, el cual podrá transmitirse a nivel nacional en alguno de los canales del Sistema de Medios Públicos.

**ARTÍCULO 4º. Autorizaciones.** Autorícese al Gobierno nacional para que en cumplimiento de los artículos 341 y 345 de la Constitución Política de Colombia incorpore en el Presupuesto General de la Nación las partidas necesarias para llevar a cabo las acciones referidas en la presente ley.

**ARTÍCULO 5ª. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Del honorable senador,



**ANTONIO SANGUINO PÁEZ**

Senador de la República

Partido Alianza Verde

## CONCEPTO JURÍDICO

### **CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO APROBADO EN TERCER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 443 DE 2021 SENADO, 289 DE 2020 CÁMARA**

*por medio de la cual se garantiza a las mujeres cuidadoras una transferencia en los términos establecidos en la Ley 2155 de 2021.*

#### 3. Despacho del Viceministro Técnico

Honorable Congresista  
**JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ**  
Senado de la República  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Carrera 7 No. 8-68  
Ciudad.

Radicado entrada  
No. Expediente 53142/2021/OFI

**Asunto:** Comentarios al texto aprobado en tercer debate al Proyecto de Ley No. 443 de 2021 Senado, 289 de 2020 Cámara “*Por medio de la cual se garantiza a las mujeres cuidadoras una transferencia en los términos establecidos en la Ley 2155 de 2021*”.

Respetado Presidente:

De manera atenta, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en tercer debate al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto “*garantizar en los términos establecidos por la Ley 2155 de 2021 una transferencia monetaria no condicionada Ingreso Solidario a fin de contribuir a la superación de la situación de debilidad y vulnerabilidad económica que afecte la subsistencia de la mujer cabeza de familia, que tenga a su cargo personas en condición de discapacidad, y en reconocimiento de su condición de sujeto de especial protección constitucional.*”.

Para el efecto, el artículo 2 de la iniciativa legislativa señala que se garantizará una transferencia no condicionada para las mujeres que i) ejercen la jefatura del hogar, ii) en condición de pobreza o pobreza extrema, iii) que tengan a su cargo una o varias personas en condición de discapacidad física, psicosocial, intelectual o múltiple y que les impida una vida autónoma, y, iv) no sean beneficiarias de otros programas de transferencias implementados por el Gobierno nacional o territorial, que acumulados hayan favorecido la superación de la condición de pobreza del hogar, en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 20 de la Ley 2155 de 2021<sup>1</sup>.

También se establece que, en el caso de no darse continuidad al Programa de Ingreso Solidario, el Gobierno nacional deberá fijar un mecanismo de financiación que ofrezca la continuidad a la transferencia total o parcial establecida a favor de la mujer.

Por su parte, el artículo 3 del proyecto de ley faculta al Gobierno nacional para crear un Fondo Especial adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHCP, sin personería jurídica, para el cumplimiento de las transferencias del subsidio y cuyos recursos tendrán por fuente: i) Presupuesto General de la Nación; ii) empréstitos externos que con el aval de la Nación gestione el MHCP; iii) los aportes que realicen las entidades nacionales o internacionales, y, iv) donaciones particulares, organizaciones no gubernamentales, entidades y/o gobiernos extranjeros.

<sup>1</sup> Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones.

Finalmente, el artículo 4 dispone que el Gobierno nacional a través de los programas de formación ofertados por el SENA, así como otras instituciones educativas, facilitará el acceso a la formación técnica, tecnológica o profesional para que las mujeres beneficiarias de la transferencia monetaria puedan obtener capacidades futuras de generación de ingresos acorde con su entorno y eventuales barreras relacionadas con el cuidado de una persona en condición de discapacidad que se encuentre a su cargo.

## 1. Consideraciones previas

En primer lugar, respecto a las medidas de oferta social y transferencias, el Gobierno Nacional coincide con que las transferencias monetarias focalizadas en la población más vulnerable del país juegan un papel clave en la construcción de un pilar de equidad e igualdad, en especial en el tratamiento diferencial de género. Ahora bien, a nivel internacional estos programas han demostrado tener la capacidad de contribuir a la disminución de la pobreza, atención a las necesidades básicas de las personas y promover la movilidad social. Lo anterior se logra en la medida que son los beneficiarios propiamente quienes conocen la mejor forma de usar los recursos de las transferencias monetarias, atendiendo sus necesidades más apremiantes.

Además, este tipo de programas sociales están respaldados por diferentes investigaciones económicas y sociales que muestran su importancia en el desarrollo de capital humano y el progreso de un país. Dentro de estos estudios, se destaca el de Cammeraat (2020), el cual demuestra que las transferencias monetarias logran contribuir al crecimiento de la economía en el corto plazo cuando se presentan excesos de capacidad instalada, tal como ocurrió en Colombia en 2020. Por otra parte, de acuerdo con Gertler, Martínez, & Rubio-Codina (2012), las transferencias monetarias también pueden ayudar al crecimiento de la economía en el largo plazo, ya que los dineros pueden ser invertidos en actividades productivas.

Consciente de esto, con el trámite y aprobación de la Ley 2155 de 2021, el Gobierno nacional responde a unas directrices de política fiscal dirigidas a corregir y fortalecer las finanzas públicas, el tejido empresarial y los hogares afectados por la pandemia. En este sentido, la Ley de Inversión Social reconoce la importancia de estos programas sobre la economía y los hogares beneficiados. Dentro de las medidas de política que se incluyeron en la Ley, se asignaron recursos dirigidos a extender los giros extraordinarios del programa Colombia Mayor durante el 2021, se dieron lineamientos para que el monto del subsidio de Colombia Mayor se incremente gradualmente, y además se amplió la duración del programa Ingreso Solidario hasta diciembre de 2022, por medio de tres etapas. En la primera, que va desde septiembre de 2021 hasta marzo de 2022, se mantendrá el programa tal como se conoce. Luego, entre abril y junio de 2022 el programa será ampliado a un millón de familias más en condición de pobreza extrema. Y finalmente, desde julio y hasta diciembre de 2022, habrá un rediseño del programa, de tal manera que la transferencia estará en función de los ingresos del hogar y el número de integrantes que lo conforman. De esta manera, el Programa Ingreso Solidario beneficiará a 4,1 millones de los hogares más vulnerables del país (es decir, más de 14 millones de colombianos). Así pues, Colombia tendrá la red de protección social más amplia e incluyente de su historia, que a su vez contempla a la población objetivo del proyecto de Ley en discusión.

## 2. Consideraciones de índole constitucional

### 2.1. Vulneración del artículo 355 de la Constitución Política con la creación del Subsidio Ingreso Mujer

La iniciativa legislativa pretende crear un subsidio gratuito a favor de la mujer que ejerce la jefatura femenina del hogar, el cual, por tratarse de una ayuda de índole gratuita se convertiría en uno de aquellos auxilios prohibidos expresamente por la Carta Política. Sobre este punto, es preciso tener en cuenta que el artículo 355 de la Constitución Política establece que *“Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado (...)”*.

Respecto de esta prohibición, la Corte Constitucional en sentencia C-324 de 2009<sup>2</sup> señaló que los subsidios deben ser valorados y ponderados bajo un test estricto de constitucionalidad, pues lo que se busca es que los auxilios, incentivos o subsidios propuestos en el ordenamiento no se tornen regresivos y perversos. Para el efecto sostuvo que:

*“la prohibición consagrada en el inciso primero del artículo 355 de la Carta se activará cuando la donación, auxilio, subsidio o incentivo, cualquiera que sea su origen, se reconozca por mera liberalidad como una simple transferencia de recursos y, no con criterio redistributivo, de manera que se convierta en un privilegio aislado, empaquetado en medidas paliativas que no contribuyan al bienestar general y, que, en cambio, si puedan ser usados como instrumentos de manipulación política. **Es así como al endurecerse el control constitucional, la prohibición general de que trata la disposición en comento se materializará cuando se registre, al menos, uno de los siguientes eventos:***

(..)

*(i) se omita dar aplicación al principio presupuestal de legalidad del gasto; (ii) la ley que crea la subvención o auxilio en desarrollo de los artículos 334 y siguientes de la C.P. o desarrolla las subvenciones autorizadas directamente por la Constitución Política, omita determinar de manera concreta y explícita su finalidad, destinatarios, alcances materiales y temporales, condiciones y criterios de asignación, publicidad e impugnación, así como los límites a la libertad económica; (iii) la asignación obedezca a criterios de mera liberalidad, es decir, **no se encuadre en una política pública reflejada en el Plan Nacional de Desarrollo o en los planes seccionales de desarrollo;** (iv) **cuando el costo del subsidio para el Estado sea mayor que el beneficio social que se obtiene a partir de su implementación** o cuando el auxilio o subsidio **sólo beneficie a un grupo de interés sin que reporte beneficios a la sociedad en su conjunto o contribuya a ampliar las diferencias sociales;** (v) **cuando la asignación de recursos públicos no contribuya a fortalecer la capacidad de acceso de los más pobres a los bienes y servicios públicos esenciales**, en la medida en que se entreguen a quienes menos los necesita o menos los merecen; (vi) **cuando el subsidio tenga vocación de permanencia convirtiéndose en una carga al presupuesto público**, en la medida que el subsidio o auxilio está llamado a producir efectos inmediatos dentro de una determinada coyuntura económica, de manera que una vocación de permanencia indica que la situación o sector al cual se dirige requiere de otras y más profundas medidas estructurales;-y (vii) Cuando el subsidio entrañe la figura de la desviación de poder, esto es, cuando el incentivo se cree con un propósito distinto de aquel para el cual aparentemente fue creado”. (Negrilla fuera del texto)*

De acuerdo con lo anterior, y puesto en contraste los supuestos de hecho y las consecuencias jurídicas del “Subsidio Ingreso Mujer” con los requisitos esbozados por la Corte Constitucional en el aparte citado, se concluye que no cumpliría con algunos de ellos, como el *de encuadrarse en una política pública reflejada en el Plan Nacional de Desarrollo o en los planes seccionales de desarrollo*. La Corte Constitucional<sup>3</sup> señala que el requisito según el cual el Gobierno nacional asignará recursos o bienes públicos en armonía con lo fijado y dispuestos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) obedece al artículo 339 de la Constitución Política, el cual establece que en dicho Plan se consignan *“los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno”*.

Así las cosas, revisado el texto de la exposición de motivos del proyecto de ley en análisis no evidencia de manera clara y precisa cuál es la relación del auxilio que se crea – Subsidio Ingreso Mujer - con el PND, más que señalar que el reconocimiento de este Subsidio busca revertir la brecha estructural que padecen las mujeres en Colombia en diferentes ámbitos de su vida social, política y económica<sup>4</sup>.

Resulta claro que este Subsidio Ingreso Mujer se torna en un auxilio cuya asignación es inconstitucional, al estar fundamentada en criterios de mera liberalidad y no estar contemplada en una política pública reflejada en el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

<sup>2</sup> Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C 324 de 2009. M.P. Juan Carlos Henao Pérez

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> Ver página 13 de la Gaceta del Congreso 1202 de 2020, punto 1 “Objeto de la iniciativa”.

Por su parte, el costo de este Subsidio podría resultar mayor al beneficio que pretende otorgar, toda vez que al no discriminar podría beneficiar a mujeres que no necesariamente se encuentran en estado de vulnerabilidad económica. Igualmente, el Subsidio Ingreso Mujer tiene vocación de permanencia, lo que indica que la situación o sector al cual se dirige requiere de otras y más profundas medidas estructurales.

Por todo lo anterior, es claro que el Subsidio Ingreso Mujer que pretende crear el Proyecto de Ley incurre en la prohibición del inciso primero artículo 355 de la Carta Política, pues cumple no solo con uno, sino al menos tres de los eventos esbozados por la Corte Constitucional para que se configure tal prohibición y, por lo tanto, hace que su creación se torne en inconstitucional.

## 2.2. Vulneración del artículo 128 de la Constitución Política con la creación del Subsidio Ingreso Mujer

El artículo 128 de la Constitución Política establece que *“Nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público (...)”*

Por lo tanto, teniendo en cuenta que el Subsidio Ingreso Mujer lo entregará el Gobierno nacional, siendo una de sus fuentes de financiación el Presupuesto General de la Nación, según lo establecido en el artículo 4 de la iniciativa legislativa, no es claro a la luz de lo consignado en la exposición de motivos y en el articulado, cómo se podría explicar que una persona reciba una asignación pública *V.gr pensión de vejez o cualquier otra ayuda social* y el subsidio, sin vulnerar el artículo 128 de la Carta Política.

## 2.3. Vulneración de los artículos 151 y 352 de la Constitución Política con la creación del Fondo Especial

El Proyecto de Ley propone la creación de un Fondo Especial, el cual tendrá como fuente de financiación, entre otras, los recursos que se asignen del Presupuesto General de la Nación, ante lo cual es importante recordar que cualquier autorización de gasto que se pretenda realizar con esta iniciativa debe estar sujeto a la disponibilidad presupuestal de recursos que puedan ser apropiados para tal fin en el Presupuesto General de la Nación, toda vez que, de conformidad con los artículos 151 y 352 de la Constitución Política, toda apropiación se regirá por los cánones demarcados por la Ley Orgánica de Presupuesto, la cual regula lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación. Al respecto, debe tenerse en cuenta lo expuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-652 de 2015:

(...)

5.17. Como reiteradamente lo ha sostenido esta Corporación, **“las normas orgánicas, entre las cuales se incluyen las de presupuesto, tienen una categoría superior que condiciona el ejercicio de la actividad legislativa, al punto de que el control de constitucionalidad que lleva a cabo esta Corporación deba implicar que se confronte la disposición acusada no solamente con el texto constitucional, sino también con la respectiva norma orgánica [la cual] viene a constituirse en límite, directriz y referencia obligada de la ley ordinaria”**.

5.18. En la misma dirección, este Tribunal ha sostenido que, dado su especial rango y jerarquía, **“las leyes orgánicas son parámetros del análisis de constitucionalidad en sentido lato, en tanto y en cuanto se trata de normas de naturaleza supra legal que implican un límite a la actuación de las autoridades y al margen de configuración del Congreso.”**

5.19. A este respecto, en la Sentencia C-600A de 1995, recientemente reiterada en la Sentencia C-052 de 2015, la Corte se refirió a las circunstancias que dan lugar a la **violación de la reserva de ley orgánica**, señalando que la misma **se estructura cuando “el Congreso regula por medio de una ley ordinaria un contenido normativo que la Constitución ha reservado a las leyes orgánicas**, pues la Carta distingue entre leyes orgánicas y leyes ordinarias, y atribuye a cada una de ellas la regulación de materias diversas”. En el mismo fallo, se precisó que **dicha violación conlleva un vicio de competencia del Congreso**, en el sentido que **este órgano no se encuentra facultado para tramitar y aprobar “por medio del procedimiento**

***y la forma de la ley ordinaria ciertas materias que la Constitución ha reservado al trámite y a la forma más exigentes de la ley orgánica***. (...)” (Negrilla fuera de texto)

Ahora bien, en materia de planeación presupuestal, el atar los aportes al Fondo genera una inflexibilidad en la asignación y ejecución de recursos del Estado en lo sucesivo que impiden la adaptación del programa a las realidades del país, puesto que las inflexibilidades presupuestarias no contribuyen a generar capacidad de adaptación del presupuesto anual a las distintas coyunturas ni al marco vigente de la Regla Fiscal, y no permiten la redefinición de las prioridades y la relocalización de recursos.

En definitiva, genera efectos negativos en el sistema de asignaciones presupuestales colombiano que en leyes ordinarias se incluyan disposiciones cuyo contenido es propio de las leyes orgánicas de presupuesto, pues el propósito de esa ley es regir a las entidades estatales en la programación, aprobación, modificación y ejecución de sus presupuestos. Incluir provisiones normativas como la propuesta en la iniciativa conlleva inflexibilidades en el marco global de asignación del presupuesto nacional.

En virtud de lo expuesto por la Corte Constitucional y en aplicación de los mandatos consagrados en los artículos 151 y 352 de la Constitución Política, se vulnera la reserva de la ley orgánica al incluir temas exclusivos de la ley orgánica de presupuesto en una ley ordinaria, y corre un riesgo de inconstitucionalidad la iniciativa bajo estudio en caso de insistir en el trámite legislativo con dichos asuntos.

#### **2.4. Vulneración del artículo 154 de la Constitución Política con la creación del Fondo Especial**

Al respecto, el artículo 154 de la Constitución Política, consagra:

“ARTICULO 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. (...)” (Subrayado fuera de texto)

Por su parte, el artículo 150 Superior señala en su numeral 7 lo siguiente:

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

(...)

7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta....”.

De conformidad con los artículos constitucionales transcritos y especialmente en virtud de lo consagrado por el inciso 2 del artículo 154 Superior, sólo podrán ser dictadas o reformadas las leyes por iniciativa del Gobierno, entre otros asuntos, las que busquen determinar todo lo relacionado con la estructura de la administración nacional.

Respecto a las iniciativas que involucren la determinación de la administración pública, la Corte Constitucional en sentencia C-251 de 2011, manifestó lo siguiente:

*“...Partiendo del enunciado de dicho artículo, la Corte ha precisado que corresponde al Legislador la determinación de la estructura de la Administración nacional. En desarrollo de dicha competencia, debe definir los elementos de esa estructura, la tipología de la entidad y sus interrelaciones<sup>5</sup>. Así mismo, el Congreso tiene la potestad consecuente de fusión, transformación y supresión de dichos organismos<sup>6</sup>. No obstante, la competencia a que se refiere el numeral 7° del artículo 150 Superior no supone un ejercicio totalmente independiente por parte del Congreso de la República, pues es necesario contar con la participación gubernamental para expedir o reformar las leyes referentes a la estructura de la Administración nacional, toda vez que la iniciativa para su adopción pertenece en forma exclusiva al Gobierno Nacional de conformidad con lo preceptuado en el artículo 154 Superior<sup>7</sup>.*

*En ese orden de ideas, en la jurisprudencia de la Corporación se ha explicado que “i) **la función de determinar la estructura de la administración nacional, no se agota con la creación, supresión o fusión de los organismos que la integran, sino que abarca proyecciones mucho más comprensivas que tienen que ver con el señalamiento de la estructura orgánica de cada uno de ellos, la precisión de sus objetivos, sus funciones generales y la vinculación con otros organismos para fines del control<sup>8</sup>, así como también regular los asuntos relacionados con el régimen jurídico de los trabajadores, con la contratación y con las materias de índole presupuestal y tributario, entre otras...**” (Negrilla fuera de texto).*

Ahora bien, es claro para este Ministerio que bien podría el Congreso de la República tramitar proyectos de ley con propuestas que involucren la iniciativa privativa del Ejecutivo, sin embargo, deberán contar con el aval del Gobierno nacional representado por la respectiva Cartera, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad. Así, por ejemplo, ha quedado claro en la sentencia C-821 de 2011, en la cual la Corte Constitucional señala lo siguiente:

*“...No obstante, este Alto Tribunal ha sostenido, en diferentes oportunidades, que esta iniciativa privativa otorgada al Ejecutivo no debe entenderse como la simple facultad de la presentación inicial de los proyectos ante el Congreso de la República por parte de éste, respecto a los asuntos enunciados en el artículo 154 de la Carta, sino que **también puede ser expresada mediante el consentimiento o aquiescencia que el Ejecutivo imparte a los proyectos que, en relación con esas mismas materias, se estén tramitando en el órgano legislativo aun cuando no hayan sido presentados por el Gobierno.***

(...)

*Así las cosas, el consentimiento dado por el Gobierno a un proyecto de ley con respecto a las materias señaladas en el artículo 154 superior y la participación de éste en el proceso formativo de la ley, subsanan la vulneración de la iniciativa legislativa reservada. Dicho consentimiento se expresa en esos casos mediante la figura que jurisprudencialmente se ha denominado “aval del Gobierno o coadyuvancia*

(...)

*Por último, ha señalado la Corte que **las disposiciones que sean aprobadas por el Congreso de la República sin haber contado con la iniciativa del Gobierno o el aval de éste en las materias enunciadas por el inciso segundo del artículo 154 superior, se encuentran viciadas de inconstitucionalidad**” (Negrilla fuera de texto).*

<sup>5</sup> Sentencia C-1190/00 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

<sup>6</sup> Sentencia C-299 de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell. Ver igualmente la Sentencia C-465 de 1992 M.P. Ciro Angarita Barón.

<sup>7</sup> Sentencia C-012 de 2003 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>8</sup> “Sentencia C-299 de 1994 M.P. Antonio Barrera Carbonell.”

En consecuencia, es claro que los proyectos de ley que busquen cambiar la estructura de la administración pública, como lo pretende la propuesta legislativa en estudio, al crear un Fondo Especial adscrito a este Ministerio y asignarle nuevas funciones a esta Cartera, corresponden a asuntos de iniciativa legislativa reservada al Gobierno nacional o requieren contar con su aval. En ese orden, en caso de insistirse en la creación del Fondo Especial durante el trámite legislativo del proyecto de ley del asunto, corre el riesgo de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad al no contar con el aval del Gobierno nacional, representado en el Ministerio de Hacienda, por las razones que se exponen a lo largo de esta carta.

### 3. Consideraciones fiscales al Proyecto de Ley

#### 3.1. En relación con el reconocimiento del Subsidio Ingreso Mujer

El artículo 2 del Proyecto de Ley propone la creación de una ayuda social a favor de las mujeres que ejercen la jefatura femenina del hogar, siendo pertinente señalar que para la estimación del costo fiscal de la iniciativa legislativa en cuestión se tuvo en cuenta la información de mujeres cabeza de familia en condición de pobreza y pobreza extrema que tiene dentro de sus actividades de trabajo no remunerado el cuidado de un anciano o discapacitado. Así pues, de acuerdo con información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) 2020 a nivel nacional existen 246.642 mujeres a cargo de personas en condición de discapacidad, de las cuales 56.220 se encuentran en condición de pobreza moderada, y 28.360 en condición de pobreza extrema.

Por otra parte, para la estimación del impacto fiscal se consideró el mismo esquema propuesto en la Ley de Inversión Social para el programa Ingreso Solidario, es decir, una transferencia monetaria que depende de los ingresos y la cantidad de personas en el hogar<sup>9</sup>. Teniendo en cuenta lo anterior, **la iniciativa tendría un costo fiscal potencial de \$225 mil millones anuales desde 2023 (0,02% del PIB). En el caso que la transferencia fuese parcial (es decir 50% del esquema propuesto), tendría un costo aproximado de \$118 mil millones anuales (0,01 % del PIB):**

**Tabla 1. Costo fiscal y población beneficiada**

Mujeres cabeza de hogar a cargo de personas en condición de discapacidad sin ninguna transferencia					
<b>Total</b>	246.642	<b>Pobreza Moderada</b>	56.220	<b>Pobreza extrema</b>	28.360

Transferencia completa	Beneficiarios	Costo anual \$ (mm)	% del PIB
Pobreza extrema	28.360	96,5	0,01
Pobreza moderada	56.220	138,9	0,01
<b>Total</b>	<b>84.580</b>	<b>235</b>	<b>0,02</b>

Transferencia parcial (50%)	Beneficiarios	Costo anual \$ (mm)	% del PIB
Pobreza extrema	28.360	48,2	0,00
Pobreza moderada	56.220	69,4	0,01

<sup>9</sup> Para mayor información revisar la sección 2.2.2.1. de la exposición de motivos de la Ley 2155 de 2021, subsección del Rediseño del Programa Ingreso Solidario desde julio de 2022



<b>Total</b>	<b>84.580</b>	<b>118</b>	<b>0,01</b>
--------------	---------------	------------	-------------

Fuente: Dirección General de Política Macroeconómica – Ministerio de Hacienda y Crédito Público con información de la GEIH 2020

Teniendo en cuenta todo lo mencionado hasta este punto, la Ley de Inversión Social fijó unos recursos dirigidos a atender a los hogares más afectados por la pandemia, recursos consistentes con la estrategia fiscal de mediano plazo. En este sentido, el proyecto de Ley en cuestión puede llegar a tener implicaciones fiscales negativas, en la medida que la iniciativa legislativa lleva a incurrir en gastos adicionales que no cuentan con una fuente de financiación clara. Lo anterior, redundaría en un incremento del déficit fiscal, lo cual aumentaría la probabilidad de que las finanzas públicas entren en una trayectoria dinámicamente insostenible.

En efecto, también debe considerarse que la Ley 2155 de 2021 determinó la continuidad del Programa Ingreso Solidario hasta diciembre de 2022, con la posibilidad de ser prorrogado. Sin embargo, no es posible en este momento determinar si continuará vigente en las siguientes anualidades y en qué condiciones se haría, pues ello dependerá de la evaluación y resultados obtenidos con el mismo, tal como lo determinó el mencionado artículo 20 de la Ley 2155.

Sin embargo, el determinar por vía legislativa la obligación de la continuidad de un programa sin tener en cuenta la evaluación de su desempeño generaría además de rigideces presupuestales, ineficiencias en la asignación del gasto, que impedirían la adaptación del programa a las realidades del país, al marco de la Regla Fiscal, y no permiten la redefinición de las prioridades y la relocalización de recursos que generen mayores réditos sociales.

Adicionalmente, esta disposición podría llegar a vulnerar la autonomía presupuestal a la que se refiere la Constitución Política y las normas que organizan las entidades públicas, particularmente lo dispuesto en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP), y toda vez que los recursos del PGN son limitados, los recursos adicionales que se destinarán específicamente a un proyecto en particular desplazarían numerosos programas, proyectos y políticas públicas que se espera atender durante las siguientes vigencias con esos recursos, porque al existir una asignación presupuestal con destinación específica tendría prioridad sobre las demás transferencias monetarias y programas sociales.

Ahora, sin desconocer la importancia de reconocerle a esta población un ingreso que le permita complementar sus ingresos con una transferencia social, como lo es el programa Ingreso Solidario, esta iniciativa de política social se podría buscar afianzar e incorporar a través de una instancia diferente, en la cual se fijen las directrices y condiciones contenidas en la propuesta legislativa y se presenten ante la Mesa de Equidad, instancia que se creó desde el Gobierno nacional con el objetivo común de focalizar y definir las intervenciones pertinentes para atender a la población en situación de pobreza, y establecer medidas especiales en las zonas más rezagadas del país, en términos de inclusión.

### **3.2. En relación con la creación del Fondo Especial**

El artículo 3 de la iniciativa legislativa crea un Fondo Especial adscrito a este Ministerio y sin personería jurídica, esto con el fin de cumplir con el reconocimiento del Subsidio Ingreso Mujer con base en las condiciones de ingreso, cuantía y mecanismos de transferencias monetarias que establezca el Gobierno nacional. Así mismo, establece que estará financiado, entre otros, con los recursos del Presupuesto General de la Nación.

En este sentido, es importante aclarar que cada una de las entidades involucradas tiene que ajustarse a las disponibilidades presupuestales en la ejecución de la política pública, tal como lo dispone el artículo 39 del Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP), al señalar que cualquier gasto autorizado por Leyes anteriores a la presentación del proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, se incorporarán a éste, de acuerdo, no solo con la disponibilidad de recursos, sino también con las prioridades del Gobierno, siempre que corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guarden concordancia con

el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente las apropiaciones a las cuales se refiere el párrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993.

Sobre el gasto generado en leyes preexistentes, la Corte Constitucional, en sentencia C-157 de 1998, precisó que **“la aprobación legislativa de un gasto es condición necesaria pero no suficiente para poder llevarlo a cabo, (...) igualmente corresponde al Gobierno decidir libremente qué gastos ordenados por las leyes se incluyen en el respectivo proyecto de presupuesto (artículo 346 CP.)”**. (Negrilla fuera de texto)

Así las cosas, es el Gobierno quien cuenta con la potestad y discrecionalidad de decidir qué gastos ordenados por el Legislativo serán incluidos en el respectivo Proyecto de Presupuesto General de la Nación.

En este sentido, el citado Estatuto Orgánico establece en el artículo 47 que es el Gobierno quien deberá preparar anualmente el Proyecto de Presupuesto General de la Nación con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que conforman este presupuesto. El Gobierno tendrá en cuenta la disponibilidad de recursos y los principios presupuestales para la determinación de los gastos que se pretendan incluir en el proyecto de presupuesto<sup>10</sup>.

Así las cosas, de conformidad con el Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP), cada sección presupuestal (Ministerios, Departamentos Administrativos y/o Establecimientos Públicos), debe incluir en los respectivos anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos, que de acuerdo con sus competencias se propongan realizar durante la respectiva vigencia fiscal. Además, es necesario precisar, que el impacto fiscal de la presente iniciativa no se encuentra contemplada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en el Marco de Gasto de los sectores involucrados.

Adicionalmente, sobre los fondos especiales, el artículo 11 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, señala que, de acuerdo con las partes en las cuales se compone el Presupuesto General de la Nación, el Presupuesto de Rentas deberá contener, entre otros: i) la estimación de los ingresos corrientes de la Nación, ii) las contribuciones fiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del Presupuesto, iii) los fondos especiales de los recursos de capital. Por su parte, el artículo 30 de esta normativa explica que un fondo especial en el orden nacional está constituido por los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a los fondos sin personería jurídica creados por el Legislador<sup>11</sup>.

Por su parte, el artículo 3 de la Ley 2159 de 2021<sup>12</sup> preceptúa que **“los fondos sin personería jurídica deben ser creados por ley o por su autorización expresa y estarán sujetos a las normas y procedimientos establecidos en la constitución política, el Estatuto orgánico del presupuesto, la presente ley y las demás normas que reglamenten los órganos a los cuales pertenecen.”** (Subraya y negrilla fuera de texto).

Sobre el particular, en lo que tiene que ver con los fondos especiales, la Corte Constitucional en Sentencia C-438 de 2017, señaló:

*“(...) Los fondos especiales fueron creados con el fin de cubrir las erogaciones por los servicios públicos prestados al Estado. De esta manera, el artículo 30 de la Ley 225 de 1995 los delimita como “(...) ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico (...)”*

*A partir de la lectura de los artículos 358 Superior y 11 y 27 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, los fondos especiales se definían como una renta diferente a los ingresos corrientes y a los recursos de capital, ingresos de los establecimientos públicos*

<sup>10</sup> Ley 38 de 1989 “Normativo del Presupuesto General de la Nación”, artículo 27; Ley 179 de 1994 “Por la cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, Orgánica de Presupuesto”, artículo 20.

<sup>11</sup> Ley 225 de 1995 “Por la cual se modifica la Ley Orgánica de Presupuesto”. Art. 27

<sup>12</sup> Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2022.

del orden nacional y contribuciones parafiscales. En palabras de la Corte, **son una “clasificación de rentas nacionales sui generis, en tanto se diferencia de los ingresos tributarios y no tributarios, que prevé el legislador orgánico con el ánimo de otorgar soporte jurídico a determinadas modalidades de concentración de recursos públicos (...)**

**La determinación de la estructura de los fondos especiales hace parte del amplio margen de configuración del Legislador** en la materia y las formas organizativas que incluyan un consejo o junta directiva, así como un director ejecutivo o un gerente han sido consideradas ajustas a la Carta, pues tienen una finalidad legítima que es la de **garantizar la eficiencia en la administración y ejecución de recursos**.  
(...)

Este Tribunal a través de la sentencia C-009 de 2002 [...] precisó que [...] se podía identificar dos modalidades de fondos: fondo-entidad y fondo-cuenta [...] en relación con los primeros de ellos, la Corte ha estimado que se **asemejan a una entidad de naturaleza pública que hace parte de la administración pública**, es decir, que cuando se crean se trata de una nueva entidad que modifica la estructura de la administración pública por lo cual tienen personería jurídica. Algunos ejemplos de este tipo de fondos son: (i) el Fondo Antonio Nariño; (ii) el Fondo Adaptación; y (iii) el Fondo para la Reconstrucción del Eje Cafetero (FOREC). Por otra parte, **los fondos-cuenta [...] son los ingresos pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el Legislador, es decir, son un sistema de manejo de recursos sin personería jurídica** y son fondos especiales. Algunos ejemplos de estos tipos de fondos son: (i) el Fondo de Solidaridad de Ahorradores y Depositantes de Entidades Cooperativas en Liquidación; (ii) el Fondo de Defensa Técnica y Especializada de los Miembros de la Fuerza Pública; (iii) el Fondo-Cuenta de Impuestos al Consumo de Productos Extranjeros; y el Fondo Nacional de Calamidades. (...)

[Los fondos-cuenta] **no modifican la estructura de la administración pública**, pues el hecho de no tener el atributo de la personalidad jurídica, no les permite crear una entidad diferente a la que se encuentran vinculados. En otros términos, los fondos-cuenta son un sistema de manejo de recursos públicos que no tiene personalidad jurídica y que por tanto **se encuentran adscritos a una entidad o Ministerio de la administración pública** (v.gr. el Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia que está adscrito al Consejo Superior de la Judicatura o el Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres). Así pues, los únicos fondos que modifican el esquema de organización la administración pública son los fondos-entidad. (...)

De acuerdo con lo expuesto, los fondos especiales gozan de un amplio margen de configuración por parte del Legislador, bien para la prestación de un servicio público específico (Fondo-Entidad) -caso en el cual podría asemejarse a una entidad pública-; o para el manejo y ejecución de recursos para garantizar la eficiencia de la administración pública, sin que esta circunstancia pueda modificar la estructura de la administración pública (Fondo-cuenta), debido a que carece de personalidad jurídica para tal fin.

En concreto, la iniciativa plantea que el Gobierno nacional podrá crear el Fondo Especial Ingreso Mujer sin personería jurídica adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Ahora bien, además de la potestad otorgada al Ejecutivo para establecer este Fondo, se advierte que, de acuerdo con las tipologías de fondos descritas en el párrafo anterior, el mismo, por su naturaleza, está circunscrito únicamente para el manejo y ejecución de recursos y, en ningún caso, su eventual creación permitirá la conformación de una nueva entidad pública.

Adicionalmente, tal y como se encuentra redactado el artículo 3 de la iniciativa, el objeto del Proyecto de Ley no corresponde a ninguna de las funciones atribuidas a este Ministerio mediante el Decreto 4712 de 2008, modificado por el artículo 6 del Decreto 2384 de 2015, es decir, no cuenta con la habilitación legal para comparecer con los temas relacionados con “(...) la superación de la situación de debilidad y vulnerabilidad económica que afecte la subsistencia de la **mujer cabeza de familia**, que tenga a su cargo personas en condición de discapacidad (...)” (Subraya y negrilla fuera de texto)

En relación con la fuente de recursos con los que se constituirá el Fondo Especial Ingreso Mujer, entre los cuales se encuentran los empréstitos externos, resulta necesario tener en cuenta que los empréstitos que celebre el Ministerio de

Hacienda y Crédito Público en nombre de la Nación siempre se encuentran orientados a financiar las apropiaciones del Presupuesto General de la Nación, razón por la cual resulta redundante.

En todo caso, se resalta que el Fondo no deberá contar con capacidad para la celebración de operaciones de crédito público directamente, y consecuentemente no tendrá acceso a la garantía de la Nación. En el evento en que se requieran recursos de crédito para adelantar programas o proyectos para el cumplimiento del objeto del fondo, las operaciones de crédito deberán ser celebradas por la Nación, para su incorporación en el Presupuesto General de la Nación y posterior traslado al fondo.

De otra parte, también resulta necesario considerar que la política pública nacional de equidad de género para las mujeres, liderada por la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, de conformidad con el artículo 177 de la Ley 1450 de 2011<sup>13</sup>, entre otras normas, se nutre con las fuentes de financiación del sector privado nacional e internacional y con los **recursos sectoriales que se disponen a través del Presupuesto General de la Nación.**

En línea con lo anterior, es preciso mencionar que en materia de recursos ejecutados por las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, el artículo 221 de la Ley 1955 de 2019<sup>14</sup> conminó a este Ministerio y al Departamento Nacional de Planeación la definición de un marcador de la equidad para las mujeres, esto con el fin de que las entidades que conforman el PGN identifiquen las asignaciones presupuestales para cumplir con este objetivo, preparen y presenten anualmente un informe de los recursos y resultados obtenidos en la vigencia inmediatamente anterior, así como de los recursos apropiados para la vigencia en curso.

En cumplimiento a lo dispuesto, **los recursos que se han identificado** en las entidades que hacen parte del PGN, en el marco del **trazador presupuestal para la equidad de la mujer y apropiado para la vigencia 2021** ascienden aproximadamente a **\$3.2 billones**.

Por último, es preciso recordar que la Ley de inversión social, ya comentada, incluye en el título III el Plan de Austeridad y Eficiencia en el del Gasto Público, en el que se contempla entre al menos cuatro puntos relevantes para y que deben ser tenidos en cuenta con el fin de lograr uno de los ahorros más importantes que ha buscado la Nación en los últimos años. En primer lugar, se limita el crecimiento de la burocracia, y se mantiene la capacidad adquisitiva de los trabajadores públicos. En segundo punto, se restringen los cambios en la planta de personal y se congelan los vacantes. En tercer lugar, se busca establecer límites de gastos en bienes y servicios del sector público. En cuarto lugar, se busca controlar los contratos de prestación de servicios, salvo aquellos que sean esenciales para el funcionamiento de las entidades. Particularmente, el artículo 19 de la mencionada Ley, consagra:

***“Artículo 19. Plan de austeridad y eficiencia en el gasto público.** En desarrollo del mandato del artículo 209 de la Constitución Política y con el compromiso de reducir el Gasto Público, en el marco de una política de austeridad, eficiencia y efectividad en el uso de los recursos públicos, durante los siguientes 10 años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional anualmente reglamentará mediante decreto un Plan de Austeridad del gasto para cada vigencia fiscal aplicable a los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación.*

*Mediante este Plan de Austeridad se buscará obtener para el periodo 2022—2032 gradualmente un ahorro promedio anual de \$1.9 billones de pesos a precios de 2022, mediante la limitación en el crecimiento anual del gasto por adquisición de bienes y servicios, la reducción de gastos destinados a viáticos, gastos de viaje, papelería, gastos de impresión, publicidad, adquisición de vehículos y combustibles que se utilicen en actividades de apoyo administrativo, la reducción en la adquisición y renovación de teléfonos celulares y planes de telefonía móvil, internet y datos, la reducción de gastos*

<sup>13</sup> Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

<sup>14</sup> Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad.

de arrendamiento de instalaciones físicas, y, en general, **la racionalización de los gastos de funcionamiento**. Para el logro de este Plan de Austeridad el Gobierno nacional también propondrá al Congreso de la República una reducción en un porcentaje no inferior al cinco por ciento (5%) anual, durante los próximos cinco (5) años, de las transferencias incorporadas en el Presupuesto General de la Nación. Se exceptúan aquellas transferencias específicas de rango constitucional y aquellas específicas del Sistema General de Participaciones — SGP, así como las destinadas al pago de: i) Sistema de Seguridad Social; ii) los aportes a las Instituciones de Educación Superior Públicas y iii) cumplimiento de fallos judiciales.

Cada uno de los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, de manera semestral, presentarán y enviarán al Ministerio de Hacienda y Crédito Público un informe sobre el recorte y ahorro generado con esta medida.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá presentar junto con el Proyecto de Ley Anual de Presupuesto la propuesta de austeridad consistente con la meta a que se refiere el presente artículo.”

Este artículo fue incorporado desde el texto inicial del proyecto de ley para su trámite legislativo y tuvo amplia divulgación, debate y socialización, hasta su aprobación por parte del Congreso de la República, haciendo del mismo una decisión política institucional tanto de la rama legislativa como gubernamental, de tal manera que esta Cartera llama la atención para que las iniciativas legislativas que se presenten en adelante guarden armonía en materia de austeridad del gasto, dado que es un tema prioritario tanto político como económico, teniendo en cuenta el contexto derivado de la pandemia y la afectación de las finanzas públicas en un marco de reorientación del gasto social, la reactivación económica y la imperiosa sostenibilidad fiscal.

### 3.3. En relación con la información y capacitación

En cuanto al componente de información y capacitación de que trata el artículo 4 del Proyecto en discusión, es importante recalcar que el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), es la entidad encargada de cumplir la función que le corresponde al Estado de invertir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores colombianos, ofreciendo y ejecutando la Formación Profesional Integral gratuita, para la incorporación y el desarrollo de las personas en actividades productivas que contribuyan al desarrollo social, económico y tecnológico del país. En este sentido, el SENA tiene como uno de sus objetivos principales contribuir al desarrollo comunitario a nivel urbano y rural, para su vinculación o promoción en actividades productivas de interés social y económico, siendo algunas de sus funciones:

- Organizar, desarrollar, administrar y ejecutar programas de formación profesional integral, en coordinación y en función de las necesidades sociales y del sector productivo, y,
- Diseñar, promover y ejecutar programas de formación profesional integral para sectores desprotegidos de la población.

Por lo tanto, el SENA tiene actualmente la función y la capacidad de desarrollar programas de capacitación laboral enfocados a grupos poblacionales específicos, sin que ello implique erogación de recursos adicionales.

Finalmente, se debe dar cumplimiento al artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>15</sup>, en virtud del cual toda iniciativa legislativa debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

---

<sup>15</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

En virtud de todo lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable a la iniciativa legislativa bajo estudio y solicita, respetuosamente, estudiar su posibilidad de archivo. Finalmente, se manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Atentamente,

**JESÚS ANTONIO BEJARANO ROJAS**

Viceministro Técnico

DGPPN/DGPM/OAJ

UJ-2344/2021

Elaboró: Andrea del Pilar Suárez Pinto  
 Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Con Copia:  
 Dr. Gregorio Eljach Pacheco– Secretario del Senado de la República

**CONTENIDO**

Gaceta número 1687 - miércoles 24 de noviembre de 2021

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

**Págs.**

**PONENCIAS**

Informe de ponencia para primer debate en Senado del proyecto de ley número 174 de 2021 Senado, por medio del cual la Nación exalta la memoria, vida y obra del docente, constituyente, sindicalista y político colombiano Abel Rodríguez Céspedes por su aporte al sistema educativo en Colombia. .... 1

**CONCEPTO JURÍDICO**

Concepto Jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en tercer debate al proyecto de ley número 443 de 2021 Senado, 289 de 2020 Cámara, por medio de la cual se garantiza a las mujeres cuidadoras una transferencia en los términos establecidos en la Ley 2155 de 2021. .... 10