



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° 1761

Bogotá, D. C., jueves, 18 de septiembre de 2025

EDICIÓN DE 32 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.secretariassenado.gov.co

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

CARTAS DE ADHESIÓN

CARTA DE ADHESIÓN AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 028 DE 2025 CÁMARA

HONORABLE REPRESENTANTE DAVID RICARDO RACERO MAYORCA

por medio de la cual se establece la obligatoriedad para los candidatos a presidencia, gobernaciones y alcaldías de participar en debates públicos durante la campaña electoral y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 17 de septiembre de 2025

Señor

JAIME LUIS LACOUTURE

Secretario General

Cámara de Representantes Ciudad

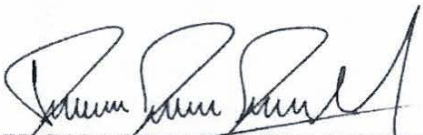
Asunto: Acompañar el Proyecto de Ley Estatutaria número 028 de 2025 Cámara, por medio de la cual se establece la obligatoriedad para los candidatos a presidencia, gobernaciones y alcaldías de participar en debates públicos durante la campaña electoral y se dictan otras disposiciones.

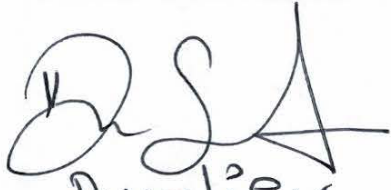
Estimado Secretario Lacouture, cordial saludo.

Luego de discutirlo con el Representante Duvalier Sanchez, me dirijo a usted con el fin de expresar mi voluntad de acompañar como coautor

el Proyecto de Ley Estatutaria número 028 de 2025 Cámara, por medio de la cual se establece la obligatoriedad para los candidatos a presidencia, gobernaciones y alcaldías de participar en debates públicos durante la campaña electoral y se dictan otras disposiciones radicado el día 2 de septiembre de 2025 de autoría del Representante Duvalier Sánchez Arango en conjunto con otros congresistas de diferentes partidos políticos.

Cordialmente;


DAVID RICARDO RACERO MAYORCA
Representante a la Cámara por Bogotá
Coalición Pacto Histórico


Duvalier
(Autor)

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA
PARA PRIMER DEBATE DEL
PROYECTO DE LEY NÚMERO 050 DE
2025 CÁMARA

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

Bogotá, D. C., 25 de agosto de 2025
Señores

ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO

Presidente

CAMILO ERNESTO ROMERO GALVÁN

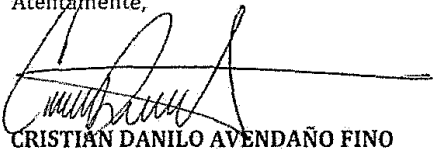
Secretario

Comisión Quinta Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
E. S. D.

Referencia: Presentación del Informe de Ponencia para Primer Debate del Proyecto de Ley número 050 de 2025 Cámara, por medio del cual se prohíbe la participación accionaria de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) en las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, y se dictan otras disposiciones.

Respetado Presidente y Secretario. Atendiendo la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes de la República de Colombia, y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Nacional y la Ley 5ª de 1992, me permito rendir Informe de Ponencia **POSITIVA** para Primer Debate ante la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes al Proyecto de Ley número 050 de 2025 Cámara, *por medio del cual se prohíbe la participación accionaria de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) en las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, y se dictan otras disposiciones.*

Atentamente,


CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO
Ponente
Representante a la Cámara por Santander

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER
DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO
050 DE 2025 CÁMARA

*por medio del cual se prohíbe la participación
accionaria de las Corporaciones Autónomas
Regionales (CAR) en las Empresas de Servicios*

*Públicos Domiciliarios, y se dictan otras
disposiciones.*

Honorables Representantes:
Comisión Quinta Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
Ciudad

En cumplimiento de la honrosa designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, y de conformidad con los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 050 de 2025 Cámara, *por medio del cual se prohíbe la participación accionaria de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) en las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, y se dictan otras disposiciones.*

1. ANTECEDENTES Y TRÁMITE
LEGISLATIVO

El Proyecto de Ley número 050 de 2025 Cámara fue presentado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes por los honorables Congresistas *Cristian Danilo Avendaño Fino, Jorge Andrés Cancimance López, Leyla Marleny Rincón Trujillo y Erick Adrián Velasco Burbano*, en estricto cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 154 de la Constitución Política y el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992. La iniciativa fue radicada el 22 de julio de 2025 y posteriormente remitida a la Comisión Quinta Constitucional Permanente para su estudio y debate. Mediante Oficio número CQCP de agosto 20 de 2025, la Mesa Directiva de la Comisión me designó como ponente para primer debate, responsabilidad que asumo con la mayor diligencia y compromiso institucional.

Esta iniciativa legislativa tiene un importante precedente que debe ser destacado para comprender la relevancia y urgencia de su aprobación. La propuesta fue radicada anteriormente en la Cámara de Representantes durante la Legislatura 2023-2024 bajo el número 235 de 2023 Cámara. En aquella oportunidad, fue designada como ponente la distinguida Representante a la Cámara *Julia Miranda Londoño*, quien después de un riguroso análisis técnico y jurídico, rindió ponencia positiva tanto para primer como para segundo debate. La iniciativa logró ser aprobada por la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, lo cual demuestra el consenso existente sobre la necesidad y conveniencia de esta regulación. Sin embargo, por razones de tiempo y saturación de la agenda legislativa, la propuesta no alcanzó a surtir los debates restantes dentro del término constitucional de dos legislaturas, razón por la cual fue archivada conforme a los procedimientos establecidos en el Reglamento del Congreso.

Dada la trascendental importancia de esta iniciativa para el fortalecimiento del sistema institucional ambiental colombiano y la urgente necesidad de resolver los conflictos de interés que actualmente afectan la legitimidad de las Corporaciones Autónomas Regionales, se ha decidido presentarla nuevamente manteniendo los términos esenciales de la propuesta original, pero incorporando los valiosos ajustes que fueron aprobados por la Comisión Quinta durante el trámite de su primer debate en la legislatura anterior. Estos ajustes permiten una mayor claridad normativa y una mejor técnica legislativa, garantizando que la norma cumpla efectivamente con sus objetivos de transparencia e imparcialidad en el ejercicio de la autoridad ambiental.

2. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene como finalidad fundamental fortalecer la acción institucional y la legitimidad de las Corporaciones Autónomas Regionales, estableciendo una prohibición expresa para que estas entidades mantengan participación accionaria en Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios. Esta medida busca eliminar los evidentes conflictos de interés que se generan cuando una autoridad ambiental es simultáneamente propietaria y reguladora de empresas que requieren permisos, licencias y autorizaciones ambientales para su funcionamiento.

La estructura normativa del proyecto se desarrolla a través de cuatro artículos que abordan de manera integral y sistemática la problemática identificada. El artículo primero establece claramente el objeto de la ley, definiendo su propósito central de fortalecer la legitimidad institucional de las Corporaciones Autónomas Regionales mediante la prohibición de su participación accionaria en empresas de servicios públicos domiciliarios. Esta disposición inicial es fundamental porque establece el marco conceptual y teleológico de toda la normativa, orientando su interpretación y aplicación hacia el objetivo superior de garantizar la imparcialidad y transparencia en el ejercicio de la autoridad ambiental.

El artículo segundo contiene la prohibición sustantiva, estableciendo de manera categórica que las Corporaciones Autónomas Regionales no podrán tener participación accionaria en Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios. Esta disposición tiene un carácter imperativo y de orden público, lo que significa que no admite excepciones ni interpretaciones restrictivas que puedan debilitar su eficacia. La redacción es deliberadamente amplia para cubrir cualquier forma de participación societaria, directa o indirecta, que pueda generar los conflictos de interés que se pretenden evitar.

El artículo tercero regula el aspecto transitorio de la norma, estableciendo un plazo razonable de un año para que las Corporaciones Autónomas Regionales que actualmente posean participación accionaria en empresas de servicios públicos domiciliarios

procedan a cederla a las entidades territoriales que sean destinatarias de los servicios prestados por tales empresas. Esta cesión debe realizarse teniendo en cuenta criterios técnicos de ponderación, proporcionalidad y equidad, garantizando que la transferencia se haga en condiciones justas y que no afecte la continuidad del servicio público. Adicionalmente, el parágrafo de este artículo establece que, una vez realizada la cesión, las empresas de servicios públicos domiciliarios deberán reorganizar sus estatutos para garantizar la participación prioritaria de las entidades territoriales en su gobernanza, fortaleciendo así el control democrático y territorial sobre estos servicios esenciales.

Finalmente, el artículo cuarto determina la vigencia de la norma, estableciendo que regirá a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, garantizando así la coherencia y unidad del ordenamiento jurídico en esta materia.

3. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

3.1. Fundamentos Constitucionales

El fundamento constitucional de este proyecto de ley encuentra su base sólida en varios principios estructurales del Estado colombiano que requieren un análisis detallado para comprender la necesidad imperiosa de esta regulación. En primer lugar, el artículo 1º de la Constitución Política establece que Colombia es un Estado Social de Derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. Este mandato constitucional establece claramente que todas las instituciones públicas deben orientar su actuación hacia la garantía del bienestar social y el interés general, lo cual resulta incompatible con situaciones donde una misma entidad puede verse enfrentada a intereses contradictorios en el ejercicio de sus funciones.

El deber constitucional de protección del patrimonio ecológico, consagrado en el artículo 8º de la Carta Política, establece que es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación. Este mandato adquiere especial relevancia cuando se considera que las Corporaciones Autónomas Regionales fueron concebidas como los principales instrumentos institucionales para materializar esta protección ambiental en los territorios. Sin embargo, cuando estas entidades mantienen intereses económicos directos en empresas que deben regular ambientalmente, se compromete gravemente su capacidad para cumplir efectivamente con esta misión constitucional, ya que sus decisiones pueden estar influenciadas por consideraciones económicas que no necesariamente coinciden con el objetivo superior de protección ambiental.

El artículo 79 constitucional consagra el derecho fundamental de todos los colombianos a gozar de un ambiente sano, estableciendo simultáneamente que la ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo y que es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines. Este derecho fundamental requiere para su efectiva materialización que las autoridades ambientales actúen con total independencia e imparcialidad, sin que sus decisiones puedan estar comprometidas por intereses económicos particulares que puedan entrar en conflicto con la protección ambiental.

Por su parte, el artículo 333 de la Constitución, que consagra la libertad económica y la libre iniciativa privada como derechos fundamentales, establece expresamente que la actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común y que para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. Sin embargo, esta misma disposición constitucional señala que la libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades, y que la empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones, estableciendo como límite que el Estado limitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el Patrimonio Cultural de la Nación. Esto significa que la protección ambiental constituye un límite constitucional expreso a la libertad económica, lo que refuerza la necesidad de que las autoridades ambientales mantengan su independencia frente a los intereses económicos de las empresas que deben regular.

El sistema constitucional colombiano, siguiendo los principios clásicos de la división y control del poder público, estableció una arquitectura institucional basada en el principio de colaboración armónica entre las diferentes ramas del poder público y los órganos de control. Esta estructura fue diseñada específicamente para garantizar que exista un sistema efectivo de pesos y contrapesos que impida la concentración excesiva del poder y que asegure el control recíproco entre las diferentes instituciones del Estado. Cuando una misma entidad ejerce simultáneamente funciones de regulación y control ambiental y tiene intereses económicos directos en las empresas reguladas, se rompe este equilibrio institucional fundamental, generando una distorsión que compromete la efectividad del sistema de control y la legitimidad democrática de las decisiones.

3.2 Marco Legal Específico

El marco legal que sustenta esta iniciativa encuentra su principal fundamento en la Ley 99 de 1993, que estableció el Sistema Nacional Ambiental como el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de

los principios generales ambientales contenidos en la Constitución Política. Esta ley creó el Ministerio del Medio Ambiente como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, y estableció las Corporaciones Autónomas Regionales como las principales autoridades ambientales en el ámbito regional, dotándolas de autonomía administrativa y financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio.

El artículo 30 de la Ley 99 de 1993 define con precisión el objeto de las Corporaciones Autónomas Regionales, estableciendo que su propósito fundamental es “la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, así como dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre su disposición, administración, manejo y aprovechamiento, conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente”. Esta definición legal es clara en establecer que la misión esencial de las CAR es de carácter regulatorio y de control ambiental, no de participación empresarial en actividades económicas, especialmente en sectores que requieren de su autorización y supervisión ambiental.

Las funciones específicas de las Corporaciones Autónomas Regionales, establecidas en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, confirman plenamente su carácter de autoridades ambientales y su rol fundamental en el control y supervisión de actividades que puedan afectar el medio ambiente. Entre estas funciones se destaca especialmente la contenida en el numeral 2, que establece que las CAR deben “ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente”. Esta disposición es fundamental porque define el carácter de autoridad pública de las CAR y su responsabilidad primaria en el control ambiental territorial.

Igualmente significativas son las funciones contenidas en los numerales 9, 10 y 12 del mismo artículo, que establecen respectivamente la competencia de las CAR para otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas para el uso y aprovechamiento de recursos naturales renovables; fijar límites permisibles de emisión, descarga, transporte o depósito de sustancias que puedan afectar el medio ambiente; y ejercer funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y demás recursos naturales renovables. Estas funciones son precisamente las que ejercen las CAR sobre las empresas de servicios públicos domiciliarios, especialmente las de acueducto y alcantarillado, lo que hace evidente el conflicto de interés que se genera cuando las CAR son simultáneamente reguladoras y propietarias de dichas empresas.

Por otra parte, la Ley 142 de 1994, que estableció el régimen de los servicios públicos domiciliarios, define en su artículo 15 las personas que pueden prestar estos servicios, enumerando de manera taxativa las empresas de servicios públicos, las personas naturales o jurídicas que produzcan para sí mismas los bienes y servicios correspondientes, los municipios que asuman directamente la prestación, las organizaciones autorizadas para prestar servicios en municipios menores y zonas rurales, las entidades autorizadas para periodos de transición, y las entidades descentralizadas que al momento de expedirse la ley estuvieran prestando servicios públicos. En esta enumeración legal no se incluye expresamente a las Corporaciones Autónomas Regionales, lo que refuerza el argumento de que su participación en empresas de servicios públicos carece de fundamento legal específico y claro.

La Ley 1437 de 2011, que estableció el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, consagra en sus numerales 3 y 5 los principios de imparcialidad y moralidad que deben regir toda la actuación de la administración pública. El principio de imparcialidad establece que las autoridades administrativas no deben tener interés particular en el resultado de sus decisiones, mientras que el principio de moralidad exige que la actuación administrativa se desarrolle con rectitud, lealtad, honestidad y buena fe. Estos principios resultan claramente comprometidos cuando una autoridad ambiental mantiene intereses económicos directos en las empresas que debe regular y controlar, ya que sus decisiones pueden estar influenciadas por consideraciones ajenas al interés público y a la protección ambiental.

4. JUSTIFICACIÓN Y CONVENIENCIA DEL PROYECTO

4.1 Análisis del Conflicto de Intereses Institucional

La justificación fundamental de este proyecto de ley radica en la necesidad imperiosa de resolver una situación de conflicto de intereses institucional que compromete gravemente la legitimidad y eficacia de las Corporaciones Autónomas Regionales en el cumplimiento de su misión constitucional y legal. El conflicto de intereses se presenta cuando una autoridad pública debe tomar decisiones que pueden afectar sus propios intereses económicos, situación que inevitablemente compromete su imparcialidad y genera dudas razonables sobre la objetividad de sus actuaciones.

En el caso específico de las CAR que mantienen participación accionaria en empresas de servicios públicos domiciliarios, el conflicto se materializa de múltiples maneras que afectan la integridad del sistema institucional. En primer lugar, estas autoridades ambientales deben otorgar y evaluar periódicamente los permisos de vertimientos de aguas residuales, las concesiones de agua, los planes de saneamiento y manejo de vertimientos, las licencias ambientales y demás autorizaciones

requeridas para el funcionamiento de las empresas de acueducto y alcantarillado. Cuando la CAR es propietaria de la empresa que requiere estos permisos, es evidente que no puede ejercer un control objetivo e imparcial, ya que sus decisiones afectarán directamente su patrimonio y sus ingresos como accionista.

Adicionalmente, las CAR tienen la función de ejercer control y seguimiento ambiental sobre las actividades de las empresas de servicios públicos, lo que incluye la imposición de medidas correctivas, preventivas y sancionatorias cuando se detecten incumplimientos de la normatividad ambiental. Esta función de policía administrativa resulta claramente comprometida cuando la autoridad ambiental debe ejercer control sobre su propia empresa, ya que las sanciones o medidas restrictivas que imponga afectarán directamente sus intereses económicos como propietaria. Esta situación genera una tensión insalvable entre la función pública de protección ambiental y el interés privado de maximización de beneficios económicos.

El conflicto se extiende también al ámbito de la planificación ambiental territorial, ya que las CAR participan en los procesos de ordenamiento territorial y deben conceptuar sobre la viabilidad ambiental de proyectos de infraestructura y desarrollo urbano. Cuando estas decisiones pueden afectar la rentabilidad o viabilidad de sus empresas de servicios públicos, es evidente que su criterio técnico puede verse comprometido por consideraciones económicas que no necesariamente coinciden con el interés público de protección ambiental y ordenamiento sostenible del territorio.

4.2 Análisis de casos concretos

El análisis de los casos concretos identificados en el país permite evidenciar de manera palpable los problemas que genera la participación accionaria de las CAR en empresas de servicios públicos domiciliarios. El caso más emblemático es el de la Corporación Autónoma para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga, que mantiene una participación mayoritaria del 99.9977% en la Empresa Pública de Alcantarillado de Santander, con 220.948 de las 220.953 acciones totales de la empresa. Esta situación configura un caso paradigmático de conflicto de intereses, ya que la CDMB ejerce autoridad ambiental sobre los mismos municipios donde opera EMPAS, específicamente Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta.

La magnitud del conflicto se evidencia en el hecho de que la CDMB es la entidad que otorga a su propia empresa los permisos de vertimientos mediante resoluciones administrativas, como la Resolución número 0133 del 10 de febrero de 2023, y aprueba sus Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos a través de actos administrativos como la Resolución número 0666 del 10 de julio de 2019. Es imposible sostener que en estas decisiones la CDMB actúa con la imparcialidad que exige su condición de autoridad ambiental, ya que cualquier

restricción o exigencia que imponga a EMPAS afectará directamente su patrimonio como accionista mayoritario.

Paradójicamente, esta situación no ha resultado beneficiosa ni siquiera desde el punto de vista económico para la CDMB, ya que desde la constitución de EMPAS en 2006 hasta la actualidad, la corporación solamente ha recibido utilidades en una ocasión, específicamente en 2014 por la suma de \$2.654.973.564. Según información de la propia CDMB, esta carencia de dividendos obedece a una decisión de la Asamblea General de Accionistas de reinvertir los recursos en proyectos de la empresa, lo cual desde el punto de vista de la función pública resulta cuestionable, ya que priva a la autoridad ambiental de recursos que podrían destinarse a programas de protección ambiental para beneficiar económicamente a una empresa de servicios públicos.

El caso de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca presenta características diferentes pero igualmente problemáticas. La CVC mantiene participación accionaria en CELSIA y ACUAVALLE SA ESP como resultado de la reestructuración ordenada por la Ley 99 de 1993 y reglamentada por el Decreto número 1275 de 1994, que transfirió activos del sector eléctrico. A corte del primer semestre de 2024, el valor de esta participación accionaria ascendía a aproximadamente 1.4 billones de pesos, lo que representa una suma muy significativa que inevitablemente influye en las decisiones de la corporación. Esta situación genera un conflicto permanente ya que la CVC debe regular ambientalmente las actividades del sector eléctrico en su jurisdicción, incluidas las empresas en las que tiene participación accionaria.

Finalmente, el caso de la Corporación Autónoma Regional del Cauca, que según información de ASOCARS posee participaciones accionarias en Acueducto de Popayán y Cedelca por valor aproximado de \$107.291 millones de pesos, equivalentes al 37% de los activos totales de la corporación, demuestra cómo estas inversiones han llegado a constituir una parte sustancial del patrimonio de algunas CAR, lo que intensifica el conflicto de intereses y hace aún más difícil garantizar la imparcialidad en sus decisiones regulatorias.

4.3 Impacto en la Transparencia y Legitimidad Institucional

La participación accionaria de las CAR en empresas de servicios públicos genera un impacto negativo muy significativo en la transparencia de la gestión pública y en la legitimidad institucional de estas autoridades ambientales. La transparencia es un principio fundamental del Estado democrático que exige que las actuaciones de las autoridades públicas sean abiertas, comprensibles y sujetas al escrutinio ciudadano. Cuando una autoridad ambiental mantiene intereses económicos en las empresas que regula, se genera una opacidad estructural que impide a la ciudadanía evaluar

objetivamente si sus decisiones están orientadas por el interés público de protección ambiental o por consideraciones económicas particulares.

Esta situación se ve agravada por el hecho de que las empresas de servicios públicos en las que participan las CAR operan frecuentemente bajo regímenes especiales de contratación, lo que en la práctica significa que no están sujetas a las reglas ordinarias de contratación pública establecidas en la Ley 80 de 1993 y sus modificaciones. Esta circunstancia, que en el lenguaje popular se conoce como “contrataderos”, genera opacidad adicional y dificulta el control ciudadano sobre el uso de recursos que, en última instancia, tienen origen público.

La legitimidad institucional de las CAR también se ve seriamente comprometida cuando la ciudadanía percibe que estas entidades pueden estar priorizando sus intereses económicos sobre su función de protección ambiental. Esta percepción genera desconfianza en la autoridad ambiental y debilita su capacidad para liderar procesos de protección ambiental que requieren del apoyo y la confianza de las comunidades. La legitimidad institucional es un activo fundamental para la gobernanza ambiental, ya que las CAR necesitan del respaldo ciudadano para implementar efectivamente las políticas de protección ambiental y para lograr el cumplimiento voluntario de la normatividad por parte de los actores económicos y sociales del territorio.

4.4 Necesidad de Fortalecimiento del Control Territorial

La cesión de la participación accionaria de las CAR a las entidades territoriales, tal como lo propone este proyecto de ley, tiene la virtud adicional de fortalecer el control democrático y territorial sobre los servicios públicos domiciliarios. Las entidades territoriales, por su naturaleza y por su relación directa con la ciudadanía, están mejor posicionadas para ejercer el control político y social sobre las empresas prestadoras de servicios públicos, ya que sus autoridades son elegidas democráticamente por los ciudadanos usuarios de dichos servicios.

Este fortalecimiento del control territorial es especialmente relevante en el contexto de la descentralización administrativa que caracteriza al Estado colombiano. La Constitución Política establece que Colombia es un Estado unitario pero descentralizado, con autonomía de sus entidades territoriales, lo que significa que los municipios y departamentos deben asumir un papel protagónico en la prestación de servicios públicos y en la satisfacción de las necesidades básicas de la población. La participación de las entidades territoriales en la propiedad y gobierno de las empresas de servicios públicos es coherente con este modelo constitucional y fortalece la capacidad de respuesta de estas empresas a las necesidades específicas de cada territorio.

Adicionalmente, la participación de las entidades territoriales en las empresas de servicios públicos puede generar sinergias importantes para el

desarrollo territorial, ya que los recursos generados por estas empresas pueden reinvertirse en proyectos de infraestructura y desarrollo social que beneficien directamente a la población local. Esta reinversión territorial de los excedentes de las empresas de servicios públicos es mucho más coherente con el interés público que su utilización para financiar actividades de autoridades ambientales que deben mantener su independencia e imparcialidad.

5.2 ANÁLISIS TÉCNICO JURÍDICO

5.1 Principios Constitucionales Aplicables

El análisis técnico jurídico de este proyecto debe partir del reconocimiento de que se fundamenta en principios constitucionales de la mayor importancia para el sistema democrático colombiano. El principio de imparcialidad de la administración pública, derivado de los artículos 2°, 6° y 209 de la Constitución, exige que las autoridades públicas actúen sin favoritismos ni prejuicios, orientando todas sus decisiones exclusivamente hacia el logro del interés general. Este principio resulta claramente vulnerado cuando una autoridad ambiental debe tomar decisiones que afectan sus propios intereses económicos como accionista de empresas reguladas.

El principio de moralidad administrativa, igualmente consagrado en el artículo 209 constitucional, establece que la función pública debe ejercerse con honestidad, lealtad, rectitud y buena fe. La moralidad administrativa no se limita al cumplimiento formal de las normas, sino que exige un comportamiento ético que genere confianza ciudadana y preserve la dignidad de la función pública. Cuando una autoridad ambiental mantiene intereses económicos en las empresas que debe controlar, se genera una situación que, independientemente de las intenciones subjetivas de los funcionarios, proyecta una imagen de parcialidad que afecta la percepción ciudadana sobre la integridad de la institución.

El principio de separación de funciones públicas, aunque no esté expresamente consagrado en un artículo específico de la Constitución, se deriva del conjunto del sistema constitucional y especialmente de la estructura de división del poder público establecida en los Títulos VI, VII y VIII de la Carta Política. Este principio busca evitar la concentración excesiva de poder en una sola institución y garantizar que existan mecanismos efectivos de control recíproco entre las diferentes autoridades. La participación accionaria de las CAR en empresas de servicios públicos rompe esta separación funcional al concentrar en una sola entidad las funciones de regulación, control y propiedad empresarial.

5.2 Técnica Legislativa y Coherencia Normativa

Desde el punto de vista de la técnica legislativa, el proyecto presenta una estructura clara y coherente que responde adecuadamente a los objetivos propuestos. La definición precisa del objeto en el artículo primero proporciona claridad interpretativa y evita ambigüedades que podrían debilitar la

eficacia de la norma. La prohibición contenida en el artículo segundo es categórica y no admite excepciones, lo que es apropiado para una medida que busca eliminar completamente una situación considerada contraria al interés público.

El régimen transitorio establecido en el artículo tercero es razonable y proporcionado, ya que reconoce que las CAR que actualmente mantienen participaciones accionarias necesitan un tiempo prudencial para realizar las transferencias correspondientes sin afectar la continuidad del servicio público. El plazo de un año es suficiente para adelantar los procedimientos administrativos y societarios necesarios, pero no tan extenso como para dilatar indefinidamente la solución del problema.

Los criterios de ponderación, proporcionalidad y equidad establecidos para la cesión accionaria proporcionan flexibilidad para que cada caso se resuelva considerando sus particularidades específicas, pero dentro de un marco general que garantiza el tratamiento justo y equitativo de todas las situaciones. Estos criterios son coherentes con los principios generales del derecho administrativo y permiten que la implementación de la norma se realice de manera gradual y ordenada.

5.3 Constitucionalidad de la Medida

La constitucionalidad de las medidas propuestas en este proyecto de ley está plenamente respaldada por el marco constitucional analizado anteriormente. La Constitución no consagra un derecho fundamental de las Corporaciones Autónomas Regionales a mantener participaciones accionarias en empresas de servicios públicos, por lo que la prohibición establecida no vulnera derechos constitucionales específicos. Por el contrario, la medida contribuye a materializar principios constitucionales fundamentales como la imparcialidad administrativa y la protección del interés general.

La cesión accionaria a las entidades territoriales tampoco genera problemas de constitucionalidad, ya que estas entidades tienen competencias específicas en materia de servicios públicos domiciliarios y su participación en empresas prestadoras de estos servicios es coherente con el modelo de descentralización territorial consagrado en la Constitución. Adicionalmente, la cesión se realizará sin costo para las entidades territoriales receptoras y siguiendo criterios técnicos que garantizan la equidad en el proceso.

La norma tampoco vulnera el principio de autonomía de las entidades territoriales, ya que no impone obligaciones específicas a los municipios o departamentos, sino que les otorga la oportunidad de asumir participaciones accionarias que pueden fortalecer su capacidad de prestación de servicios públicos. Las entidades territoriales receptoras mantendrán su libertad para administrar estas participaciones conforme a sus competencias constitucionales y legales.

6. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL Y ECONÓMICO

6.1 Ausencia de Impacto Fiscal Negativo

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, que establece la obligación de analizar el impacto fiscal de los proyectos de ley

que ordenen gasto público u otorguen beneficios tributarios, es necesario señalar categóricamente que el presente proyecto de ley no genera impacto fiscal negativo alguno para las finanzas públicas del orden nacional, departamental o municipal. Esta conclusión se fundamenta en un análisis detallado de los efectos económicos de las medidas propuestas y en la naturaleza específica de las disposiciones contenidas en el articulado.

En primer lugar, el proyecto no ordena gasto público adicional que deba ser financiado con recursos del Presupuesto General de la Nación o de las entidades territoriales. La cesión accionaria que deben realizar las CAR a las entidades territoriales se efectuará sin contraprestación económica, lo que significa que no implica desembolsos de dinero público. Las entidades territoriales receptoras de estas participaciones accionarias no deberán pagar suma alguna por su adquisición, ya que la transferencia se realizará como una medida de reorganización institucional orientada a resolver conflictos de interés y fortalecer la gobernanza territorial de los servicios públicos.

En segundo lugar, la norma no establece beneficios tributarios ni exenciones fiscales que puedan reducir los ingresos del Estado. Por el contrario, al transferir participaciones accionarias valiosas a las entidades territoriales, se está fortaleciendo la capacidad fiscal de estas últimas, ya que podrán recibir dividendos y utilidades que antes se destinaban a las CAR. Este efecto puede considerarse positivo desde la perspectiva de la descentralización fiscal y del fortalecimiento de las finanzas territoriales.

En tercer lugar, los costos administrativos de implementación de la norma son mínimos y pueden ser asumidos dentro de los presupuestos ordinarios de las entidades involucradas. Los procedimientos de cesión accionaria y reorganización estatutaria que deberán adelantar las empresas de servicios públicos son actividades que pueden realizarse con los recursos humanos y técnicos existentes, sin requerir apropiaciones presupuestales adicionales.

6.2 Efectos Económicos Positivos Esperados

Más allá de la ausencia de impacto fiscal negativo, el proyecto puede generar efectos económicos positivos que contribuyan al fortalecimiento de las finanzas territoriales y a la mejora en la prestación de servicios públicos domiciliarios. La transferencia de participaciones accionarias valiosas a las entidades territoriales les proporcionará nuevas fuentes de ingresos que podrán destinarse a inversión social, infraestructura y mejoramiento de servicios públicos.

En el caso específico de la participación de la CVC en CELSIA, que tiene un valor aproximado de 1.4 billones de pesos, su transferencia a las Entidades Territoriales del Valle del Cauca representaría un fortalecimiento muy significativo de su patrimonio y de su capacidad de inversión pública. Estos recursos podrían utilizarse para financiar proyectos de desarrollo territorial que generen beneficios directos a la población, lo cual es más coherente con

el interés público que su utilización para financiar actividades de regulación ambiental que deben mantenerse independientes de consideraciones económicas.

La especialización funcional que se logra con esta medida también puede generar eficiencias económicas importantes. Las CAR podrán concentrar todos sus recursos, tanto humanos como financieros, en el cumplimiento de su misión específica de protección ambiental, sin tener que destinar tiempo y recursos a la administración de participaciones accionarias en empresas de servicios públicos. Por su parte, las entidades territoriales, que tienen competencias específicas en servicios públicos, están mejor posicionadas para ejercer un control efectivo sobre estas empresas y para orientar su gestión hacia la satisfacción de las necesidades territoriales.

6.3 Impacto en la Eficiencia de la Gestión Ambiental

La eliminación de los conflictos de interés que actualmente afectan a algunas CAR puede generar mejoras significativas en la eficiencia de la gestión ambiental, lo que a largo plazo se traduce en beneficios económicos para la sociedad en su conjunto. Cuando las autoridades ambientales actúan con plena independencia e imparcialidad, sus decisiones tienen mayor legitimidad y eficacia, lo que facilita el cumplimiento voluntario de la normatividad ambiental por parte de los actores económicos y reduce los costos de *enforcement*.

Adicionalmente, la credibilidad y legitimidad institucional de las CAR, fortalecida por la eliminación de conflictos de interés, puede facilitar el acceso a recursos de cooperación internacional y de financiamiento climático, que frecuentemente requieren de instituciones ambientales sólidas y confiables para su canalización efectiva. Estos recursos adicionales pueden contribuir significativamente al financiamiento de programas de protección ambiental y adaptación al cambio climático, generando beneficios económicos y ambientales de largo plazo.

7. CONFLICTOS DE INTERÉS PARLAMENTARIO

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, que regula la identificación y manejo de conflictos de interés en el Congreso de la República, debo manifestar que he realizado un análisis cuidadoso de las disposiciones contenidas en el presente proyecto de ley para determinar si su discusión y votación podría generar conflictos de interés para los parlamentarios que participen en su trámite.

Después de este análisis, puedo afirmar categóricamente que el proyecto no genera conflictos de interés para los congresistas, ya que todas sus disposiciones tienen carácter general y abstracto, están orientadas al interés público, y no establecen beneficios particulares, actuales y directos para parlamentarios específicos o para sus cónyuges,

compañeros permanentes, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Las medidas propuestas en el proyecto benefician de manera general a toda la ciudadanía al fortalecer la transparencia e imparcialidad de las autoridades ambientales, y específicamente a las entidades territoriales que recibirán las participaciones accionarias cedidas por las CAR. Sin embargo, estos beneficios son de naturaleza institucional y territorial, no personal, y se enmarcan dentro del interés general de mejoramiento de la gestión pública y la gobernanza democrática.

La naturaleza de las disposiciones contenidas en el proyecto, orientadas a resolver conflictos de interés institucional y a fortalecer la separación funcional en el sector público, hace que su aprobación contribuya precisamente a prevenir y eliminar situaciones que podrían generar conflictos de interés, en lugar de crearlos. Por tanto, los parlamentarios pueden participar libremente en su discusión y votación sin incurrir en las inhabilidades establecidas en la normatividad sobre conflictos de interés.

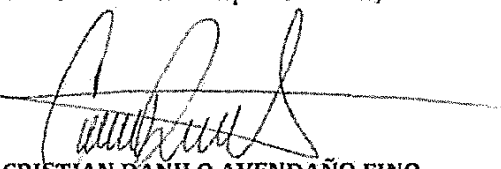
8. PLIEGO DE MODIFICACIONES

No se presentan modificaciones al articulado original del Proyecto de Ley número 050 de 2025 Cámara.

9. PROPOSICIÓN DE LA PONENCIA

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriormente expuestas, se presenta PONENCIA POSITIVA con modificaciones y se solicita respetuosamente a los integrantes de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dar Primer Debate al Proyecto de Ley número 050 de 2025, *por medio del cual se prohíbe la participación accionaria de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) en las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, y se dictan otras disposiciones.*

De los honorables Representantes,



CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO
Ponente
Representante a la Cámara por Santander

TEXTO PROPUESTO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 050 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se prohíbe la participación accionaria de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) en las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto de la presente ley. La presente ley tiene por objeto fortalecer la acción institucional y la legitimidad de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), prohibiendo la participación accionaria de estas empresas en Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios.

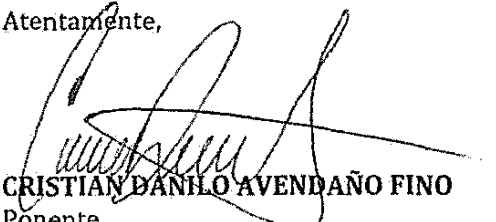
Artículo 2°. Prohibición accionaria. Las Corporaciones Autónomas Regionales no podrán tener participación accionaria en Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios.

Artículo 3°. Cesión accionaria. A partir de un (01) año de la entrada en vigencia de la presente ley, las Corporaciones Autónomas Regionales que posean participación accionaria sobre Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, deberán cederlas a las entidades territoriales que sean destinatarias en la prestación de servicios públicos domiciliarios de tales empresas, teniendo en cuenta los criterios de ponderación, proporcionalidad y equidad.

Parágrafo. Una vez realizada la cesión que trata el presente artículo, las Empresas de Servicios Públicos domiciliarios reorganizarán sus estatutos, con el fin de garantizar la participación prioritaria de las entidades territoriales en la gobernanza de las mismas.”

Artículo 4°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,



CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO
Ponente
Representante a la Cámara por Santander

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 076 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se dispone conforme al principio de libertad de escogencia la afiliación a las Cajas de Compensación Familiar y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., septiembre de 2025

Doctor

CAMILO ESTEBAN ÁVILA MORALES

Presidente Comisión Séptima Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Referencia: Informe de Ponencia para Primer Debate del Proyecto de Ley número 076 de 2025 Cámara, por medio del cual se dispone conforme al principio de libertad de escogencia la afiliación a las Cajas de Compensación Familiar y se dictan otras disposiciones.

De acuerdo con lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992 y en cumplimiento de la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, en calidad de ponentes de esta iniciativa legislativa, presentamos Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate del **Proyecto de Ley número 076 de 2025 Cámara, por medio del cual se dispone conforme al principio de libertad de escogencia la afiliación a las Cajas de Compensación Familiar y se dictan otras disposiciones.**

Atentamente,



VICTOR MANUEL SALCEDO GUERRERO
Representante a la Cámara por Valle del Cauca
Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER
DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO
076 DE 2025 CÁMARA

Con el ánimo de rendir una ponencia comprensible a los honorables miembros de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes y buscando precisar los objetivos, el alcance y la necesidad del proyecto, procedo a desarrollar el informe de ponencia en el siguiente orden:

- I. Antecedentes de la iniciativa
- II. Objeto y contenido del proyecto de ley
- III. Consideración del ponente
- IV. Conflicto de intereses
- V. Impacto fiscal
- VI. Pliegos de modificaciones
- VII. Proposición
- VIII. Texto propuesto para primer debate

I. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA.

La iniciativa objeto de estudio es de origen parlamentario, radicada en el Congreso de la República el día 24 de julio de 2024, por parte de los honorables Representantes a la Cámara *Germán Rogelio Rozo Anís*, honorable Representante *Dolcey Óscar Torres Romero*, honorable Representante *Anibal Gustavo Hoyos Franco*, honorable Representante *Hugo Alfonso Archila Suárez*, honorable Representante *César Cristian Gómez Castro*, honorable Representante *María Eugenia Lopera Monsalve*, honorable Representante *Jorge Alexánder Quevedo Herrera*, honorable Representante *Juan Camilo Londoño Barrera*, honorable Representante *Karen Astrith Manrique Olarte*, honorable Representante *Luis Carlos Ochoa Tobón*, honorable Representante *Lina María Garrido Martín R.*, *César Cristian Gómez Castro*, honorable Representante *María Eugenia Lopera Monsalve*, honorable Representante *Jorge Alexánder Quevedo Herrera*, honorable Representante *Juan Camilo Londoño Barrera*, honorable Representante *Karen Astrith Manrique Olarte*, honorable Representante

Luis Carlos Ochoa Tobón, honorable Representante *Lina María Garrido Martín*. Fue publicado en la **Gaceta del Congreso** número 1081 del 2 de agosto de 2024.

La Mesa Directiva, mediante Oficio número CSCP 3.7 - 576-24 del 21 de agosto de 2024, designó como Coordinador Ponente al honorable Representante *Germán Rogelio Rozo Anís* y como ponente al honorable Representante *Víctor Manuel Salcedo Guerrero*, con el fin de rendir el presente informe de ponencia para primer debate, lamentablemente en dicha oportunidad la iniciativa no fue discutida y se archivó por trámite acorde a lo establecido en la Ley 5ª de 1992.

Nuevamente la iniciativa es radicada en la Legislatura 2025-2026, el día 23 de julio de 2025, por parte de los honorables Representantes a la Cámara *Germán Rogelio Rozo Anís* y *Hugo Alfonso Archila Suárez*. Fue publicado en la **Gaceta del Congreso** número 1222 de 2025.

La Mesa Directiva, mediante Oficio número CSCP 3.7 – 408-25 del 20 de agosto de 2025, designó como Coordinador Ponente al honorable Representante *Germán Rogelio Rozo Anís* y como ponente al honorable Representante *Víctor Manuel Salcedo Guerrero*, con el fin de rendir el presente informe de ponencia para primer debate.

II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

La presente ley tiene como objeto principal reconocer la libertad de escogencia para la afiliación a las Cajas de Compensación familiar, como un derecho en cabeza del trabajador o empleado, que debe ser garantizado por el Estado y todos los integrantes del sistema.

III. CONSIDERACIÓN DEL PONENTE.

El Proyecto de Ley número 076 de 2025 SC, presentado por el Representante *Germán Rogelio Rozo Anís*, propone introducir el principio de libertad de escogencia para la afiliación a las Cajas de Compensación Familiar, otorgando a los trabajadores la facultad de elegir la entidad que administrará su subsidio familiar. Si bien esta propuesta puede parecer progresista al ampliar los derechos individuales de los trabajadores, un análisis riguroso revela tensiones constitucionales profundas que comprometen los pilares fundamentales del sistema de seguridad social colombiano.

Sin embargo, y teniendo en cuentas las mesas de técnicas llevadas a cabo con los expertos en la materia y de revisar a profundidad el funcionamiento del sistema, en el marco del proyecto de ley archivado en la anterior legislatura, se cree necesario condicionar la aplicación de lo propuesta frente a la territorialidad, bajo el entendido de que dicha libertad sólo será aplicable en los departamentos donde operen dos o más cajas de compensación familiar con el fin de garantizar la sostenibilidad del sistema establecida en el artículo 48 de la Constitución Política y que garantiza la estabilidad y suficiencia del Subsidio Familiar en todos los departamentos del país.

Igualmente, se llegó al acuerdo de establecer un método de escogencia colectivo entre los empleados de la entidad o empresa a través de un sistema de votación mayoritaria en el que se defina la Caja de Compensación a escoger.

Así las cosas, esta propuesta busca proteger a los usuarios del sistema frente a prácticas desleales y monopólicas, un problema recurrente identificado en el análisis del mercado de las cajas de compensación. Como argumentan Meléndez y Sánchez, las acciones anticompetitivas dentro de este sector pueden manifestarse tanto en el abuso de posición dominante como en restricciones a la afiliación de empresas, lo cual afecta directamente a los trabajadores y sus familias¹. En este sentido, esta iniciativa no solo promueve la competencia, sino que también refuerza la transparencia y la rendición de cuentas en el sistema, asegurando que las cajas operen en beneficio de los trabajadores y contribuyan al desarrollo social y económico de sus regiones.

Sobre la constitucionalidad del proyecto de ley

El artículo 48 de la Constitución Política establece que “La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad”. Esta disposición no es meramente declarativa; constituye el núcleo esencial del sistema de protección social colombiano y delimita el margen de configuración legislativa en la materia.

La Corte Constitucional en la Sentencia C-126 de 200 señala que “*La Sentencia C-126 de 2000 determinó que el principio de solidaridad implica que todos los partícipes de este sistema deben contribuir a su sostenibilidad, equidad y eficiencia, lo cual explica que sus miembros deban en general cotizar, no sólo para poder recibir los distintos beneficios, sino además para preservar el sistema en su conjunto*”. Este principio no es negociable ni puede ser subordinado a consideraciones de eficiencia económica o libertad individual sin comprometer la naturaleza misma del sistema.

Igualmente, en la Sentencia C-111 de 2006, la Corte precisó que “*el principio de solidaridad exige la ayuda mutua entre las personas afiliadas, vinculadas y beneficiarias, independientemente del sector económico al cual pertenezcan*” y que este principio “*se manifiesta en el deber de los sectores con mayores recursos económicos de contribuir al financiamiento de la seguridad social de las personas de escasos ingresos*”.

El proyecto de ley, sin embargo, propone un cambio paradigmático que privilegia la autonomía individual sobre la solidaridad sistémica. El artículo 1° del proyecto establece que la libertad de escogencia debe ser “garantizada por el Estado y todos los integrantes del sistema”, pero no contempla los

mecanismos necesarios para preservar el equilibrio redistributivo que caracteriza al sistema actual.

El principio de libertad de escogencia, tal como se formula en el proyecto, genera una tensión irresoluble con el principio constitucional de solidaridad. Esta tensión no es meramente teórica; tiene implicaciones prácticas inmediatas que comprometen la sostenibilidad del sistema.

Los estudios citados en la exposición de motivos del proyecto reconocen implícitamente esta problemática al distinguir entre empresas “compensadas” y “descompensadas”. Las primeras son aquellas cuyos aportes exceden los subsidios que reciben sus trabajadores, mientras que las segundas presentan el balance contrario. El sistema actual funciona precisamente porque las empresas compensadas subsidian a las descompensadas, materializando así el principio de solidaridad.

La libre escogencia introduciría un elemento de selección adversa que destruiría este equilibrio, esto significaría que los trabajadores de empresas compensadas migrarían hacia las cajas más atractivas, mientras que los trabajadores de empresas descompensadas se concentrarían en las cajas residuales, generando una espiral de deterioro financiero en estas últimas.

Los recursos del Sistema de Subsidio Familiar provienen del pago de aportes del 4% que los empleadores realizan sobre sus nóminas mensuales por cada uno de sus trabajadores dependientes. Por ello, son los empleadores quienes eligen la Caja de Compensación Familiar a través de la cual desean que sus trabajadores y sus familias accedan a los programas y servicios de este Sistema. Esto ha traído beneficios, permitiendo que los empleadores logren mejores condiciones y beneficios para sus trabajadores.

En este sentido, es importante tener en cuenta que el Consejo de Estado, en la Sentencia 3034 del 23 de marzo de 1995, declaró la nulidad del artículo 2° del Decreto número 1231 del 17 de junio de 1994, respecto de la libre elección que otorgaba la norma en la cual se establecía que los trabajadores podían seleccionar libremente la Caja de Compensación Familiar a la cual deseaban estar afiliados. Este alto tribunal señaló dentro de sus consideraciones lo siguiente:

“Observada la Ley 21 de 1982 en su totalidad y en cada uno de sus 94 artículos, se tiene que la directriz que la orienta es la de mantener una clara diferencia entre aportantes y beneficiarios. Los primeros son los empleadores que, estando dentro de las especificaciones del artículo 7°, deben destinar el seis por ciento (6%) de sus respectivas nóminas para hacer los aportes indicados en el numeral 1 del mismo artículo con destino al pago del subsidio familiar y al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)... Los beneficiarios, por otra parte, son los trabajadores al servicio de los empleadores...”

Ahora bien, como parte esencial del Sistema de Subsidio Familiar, de su origen, el empleador

¹ Meléndez y Sánchez, *Op. cit.* pp. 109.

tiene la función de elegir la Caja de Compensación Familiar, como un derecho y un deber, que implica sufragar los recursos para el pago de la prestación social del subsidio familiar en su totalidad, y velar porque todos sus trabajadores y sus familias gocen de los beneficios monetarios, en especie y servicios en las mejores condiciones posibles.

El derecho del trabajador es a acceder al subsidio familiar como prestación social, no a escoger una determinada Caja de Compensación Familiar. No es un derecho individual, sino de todos los trabajadores entendidos como una categoría colectiva, como un grupo socioeconómico, que deben estar afiliados a una Caja por el hecho de hacer parte de una empresa, la cual a su vez se encuentra vinculada o afiliada a una determinada Caja. En esa medida, las preferencias individuales de los trabajadores no son ni pueden ser un componente que determine un contenido regulatorio de esta materia.

La normatividad actual protege a los trabajadores al permitirles decidir sobre la permanencia en la Caja de Compensación Familiar.

En la actualidad se encuentra vigente una disposición en el párrafo 1º del artículo 21 de la Ley 789 de 2002, conforme a la cual *“Los trabajadores con una mayoría superior al 70%, podrán estipular periodos hasta de cuatro (4) años frente a la permanencia en una Caja de Compensación, periodo que se reducirá sólo cuando se demuestre falla en los servicios acreditada plenamente por la entidad de supervisión”*. Es decir, la ley ya reconoce la posibilidad de que los trabajadores de una empresa puedan participar en la determinación sobre la permanencia de afiliación a una Caja de Compensación Familiar, de poderse pronunciar cuando tengan quejas de los programas y servicios. Con una mayoría que toma en consideración a más del 70% de estos y por un tiempo razonable que permite medir y valorar el alcance y calidad de los servicios ofrecidos.

Permitir a los trabajadores elegir libremente la Caja de Compensación Familiar introduce una autonomía individual que puede desviar la atención de las necesidades colectivas hacia las preferencias individuales, afectando negativamente la conexión y eficiencia del sistema. La visión colectiva del empleador es crucial para mantener la integridad y eficacia del Sistema de Subsidio Familiar, asegurando que todos los trabajadores reciban los beneficios que requieren de manera equitativa y sostenible. Por ejemplo, un trabajador que desee adquirir una moto podría enfocarse en los créditos de libre inversión ofrecidos por una Caja específica, sin considerar que, para él y sus compañeros, lo más beneficioso en ese momento sería recibir capacitaciones orientadas a mejorar su productividad, las cuales son ofrecidas por otra Caja.

Relación de trabajadores beneficiarios a no-beneficiarios

Según la exposición de motivos del proyecto de ley, en 18 departamentos representan el 64,3% de

los mercados- hay sólo una caja de compensación disponible. Son mercados en los que el número de empresas afiliadas no supera el 3,8% del total y en los que el número de trabajadores afiliados está siempre por debajo del 2,1%.

En estos mercados usualmente la relación de trabajadores beneficiarios a no-beneficiarios es significativamente superior a uno, y generalmente más alta que en los mercados de mayor tamaño.

Un dato de interés es que, sistemáticamente, el número de personas a cargo de trabajadores beneficiarios supera de manera importante el correspondiente a trabajadores no-beneficiarios, lo cual se puede explicar, en parte, debido a que los hogares que devengan menos ingresos tienden a ser más numerosos, especialmente en términos de número de niños. El promedio nacional de esta relación es de cuatro a uno. En 2006, esta relación fue, en promedio, superior a ocho en tres departamentos de la costa Atlántica (Cesar, Córdoba y Sucre), en los departamentos de Risaralda, Chocó, Tolima, Casanare, Amazonas y Quindío, y en la Caja Campesina.

El 59,4% del total de los trabajadores afiliados es empleado por el 42,8% de las empresas, y estos trabajadores están principalmente ubicados en Antioquia, Cundinamarca y el Valle. En el interior de estos mercados, la población afiliada está concentrada en pocas manos. En Cundinamarca, entre Colsubsidio, Cafam, y Compensar atienden el 19,3% del total de empresas y el 34,3% del total de los trabajadores afiliados del país.

Confama, en Antioquia, atiende el 11,4% de las empresas y el 10,7% de los trabajadores afiliados del país, mientras que, en el Valle, Comfandi concentra el 6,2% de las empresas y el 5,9% de los trabajadores.

Los números confirman la distribución geográfica desigual de las actividades empresariales en el país y presentan, como es de esperarse, un mercado de cajas de compensación que sigue el mismo patrón de la concentración geográfica. Los números evidencian también un grado importante de heterogeneidad en tamaño entre las cajas que operan en un mismo mercado geográfico.

Cuando se observan las empresas afiliadas al sistema de cajas según su tamaño, se encuentra que, aunque en cada mercado y en cada caja la distribución por tamaño de las empresas afiliadas sigue a aquella del país –con una mayoría de microempresas, un número mucho menor de empresas pequeñas y un número muy pequeño de empresas medianas y grandes– resulta interesante observar la composición empresarial de los distintos mercados y de las cajas que operan en cada uno de ellos.

En general, la participación de las microempresas es significativamente más alta en los mercados más pequeños (Arauca, Caldas, Caquetá, Huila, Magdalena, Meta, Quindío, entre otros), y menor en mercados como los de Cundinamarca, Antioquia y Atlántico, donde predominan las empresas más grandes.

Este patrón de distribución se repite al considerar las cajas por tamaño y de manera individual. Las cajas grandes atienden un número relativamente mayor de empresas pequeñas, medianas y grandes y un número menor de microempresas, comparadas con las cajas pequeñas que operan en el mismo mercado.

Una excepción notable en este sentido es Camacol, en Antioquia: una caja pequeña con una distribución atípica en la que las empresas medianas y grandes están sobre representadas (19,0% frente a 6,3% en el país).

El mercado de cajas de compensación en Colombia es un mercado no sólo segmentado de acuerdo con la división política del país sino también sujeto a barreras de entrada impuestas por la ley. Sólo pueden entrar en operación cajas de mínimo 500 empleadores y 10.000 trabajadores afiliados beneficiarios (Ley 21 de 1982, artículo 40).

Esta restricción es el reconocimiento de que existe alguna ventaja en la calidad del servicio que está asociada al tamaño de la caja. Lo que no resulta evidente es cómo se determina el tamaño mínimo al cual se puede considerar eficiente que una caja de compensación entre a operar. Por una parte, la segmentación del mercado por departamentos, por la naturaleza de estos mismos, implica forzosamente la existencia de mercados de tamaños diversos y de diversos niveles de ingreso.

Las barreras de entrada han de estar definidas con sujeción a esta restricción, para que pueda existir por lo menos una caja en cada mercado. Por otra parte, esta disposición ignora que las cajas que aparentemente funcionan con un mayor grado de eficiencia son usualmente cajas de un tamaño mucho mayor que el mínimo que determina la ley.

Si hay un reconocimiento de que el tamaño trae algún tipo de ventaja en términos de costos, ya sea por economías de escala o por economías de alcance, y se piensa que la curva de costos medios de una caja de compensación tiene una forma típica de U, la estructura misma de costo del sistema actuaría como un desincentivo a la entrada de cajas excesivamente pequeñas, pues estas no estarían en capacidad de competir en el mercado.

En el extremo, si la curva de costos medios de este mercado fuera decreciente para todo nivel de demanda, se estaría frente a un caso de monopolio natural en el cual tendría sentido que el Estado dejara operar a una sola firma, regulándola. Este último no parece, sin embargo, ser el caso de las cajas de compensación, pues uno puede imaginarse que a partir de un tamaño dado una caja verá incrementarse sus costos de servicio por afiliado, en parte porque se trata de un mercado en el que el tema regional es relevante, dado que los costos de servicio están necesariamente asociados a la ubicación del trabajador afiliado y su familia.

La reflexión anterior apunta a sugerir la conveniencia de reconsiderar la racionalidad de la segmentación del mercado en departamentos. Como

se pudo apreciar a partir de los datos, esto sujeta a los departamentos más pobres a ser atendidos por cajas más pobres y no contribuye a igualar la calidad de vida entre las regiones.

Siempre que la competencia (o la posibilidad de competencia) discipline naturalmente un mercado, el Estado debe evitar intervenir.

Por otra parte, la imposición de un tamaño mínimo de operación para entrar no es necesaria, pues la mínima escala eficiente la determina el mercado. En el largo plazo, un esquema como el que aquí se visualiza tendería hacia un mercado atendido por un número más pequeño de cajas más grandes, supervisado por una autoridad encargada de proteger a los usuarios de comportamientos colusivos, de regular eventualmente la calidad mínima de los servicios y de diseñar un esquema regulatorio o de incentivos que garantice la presencia de las cajas en las zonas más pobres del país.

La segmentación del mercado de cajas de compensación de acuerdo con la división política del país, tiene algunas implicaciones negativas para su buen funcionamiento. Por una parte, contribuye a limitar la competencia a la que se enfrentan las cajas. Por otra, posiblemente aún más grave, limita la capacidad del sistema para contribuir a igualar la calidad de vida de los trabajadores entre las diversas regiones, al sujetar a los departamentos menos desarrollados a ser servidos por las cajas más pobres.

Es importante entonces revisar la racionalidad de esta disposición, con el fin de permitir mercados en los que las cajas en efecto puedan explotar las economías de escala y de alcance que puede haber en la estructura de costos de los servicios que prestan.

Una alternativa es desregular el mercado y dejar que la eficiencia de las cajas sea el criterio que guíe su elección de tamaño y su rango geográfico de atención. Seguramente esta estrategia llevaría a una estructura del mercado con menos cajas, y de mayor tamaño en promedio. Alternativamente, el Estado podría revisar la actual segmentación del mercado definiendo unas regiones más amplias en las que coexistan localidades de altos y bajos ingresos. En cualquiera de los dos casos, el Estado tendría que estar alerta para entrar a regular la calidad del servicio cuando la competencia no sea suficiente, para vigilar y controlar los posibles comportamientos de competencia desleal, y para intervenir con regulaciones o esquemas de incentivos que aseguren la presencia de las cajas en las zonas más pobres.

Así, Marcela Meléndez y Fabio Sánchez en su estudio *“La competencia en el mercado de las cajas de compensación familiar”* proponen las siguientes medidas para solucionar darle solución a los problemas de eficiencias de la actual estructura de las Cajas de Compensación del país:

- Debe propiciarse la libre entrada de cajas de compensación al mercado.
- Debe permitirse a las cajas competir por la afiliación de las empresas utilizando su portafolio completo de servicios, incluido en él la cuota de

subsidio monetario que la caja está en disposición de pagar. Esto requiere la derogación del Decreto número 1769 de 2003.

- Deben diseñarse esquemas de incentivos o regulaciones dirigidas a promover la presencia de las cajas en localidades de menor tamaño (y/o menores ingresos), de modo que la libre competencia no tenga como resultado localidades desatendidas.

- Deben perseguirse y sancionarse comportamientos de verdadera competencia desleal como el cierre ilegal de las puertas de una caja a las empresas descompensadas, o la oferta de contraprestaciones no relacionadas con el portafolio de servicios a una empresa a cambio de su afiliación. Una herramienta para prevenir este tipo de comportamientos será realizar un esfuerzo de publicidad importante para que las empresas conozcan sus derechos legales y promover la denuncia por parte de las empresas de cualquier actividad de las cajas que no se ajuste a la ley.

- En reconocimiento de que se está frente a mercados de competencia imperfecta en los que los participantes pueden ejercer alguna forma de poder de mercado, debe considerarse la posibilidad de regular la calidad del servicio de las cajas.

- Debe no perderse de vista que a quien hay que proteger es al trabajador afiliado (y a su familia).

En virtud de las consideraciones expuestas y reconociendo la necesidad imperativa de establecer mecanismos de participación democrática que permitan a los trabajadores conocer, evaluar y pronunciarse sobre los beneficios derivados de la afiliación a las Cajas de Compensación Familiar—en el marco de la protección integral de sus derechos fundamentales y los de sus núcleos familiares—, resulta indispensable introducir modificaciones sustanciales al proyecto de ley a fin de garantizar su plena conformidad con los postulados constitucionales y su eficacia normativa.

IV. CONFLICTOS DE INTERESES

De acuerdo con lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, se requiere que los autores de una iniciativa legislativa presenten en la exposición de motivos un apartado que describa los eventos que podrían generar un conflicto de interés durante su discusión y votación. A continuación, se presentan las siguientes consideraciones al respecto:

Los elementos del régimen de conflicto de intereses, tal como desarrollados por la jurisprudencia del Consejo de Estado, fueron recogidos por la Corte Constitucional en la Sentencia C-302 de 2021 de la siguiente manera:

“(...) son entonces varios los elementos que, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, caracterizan la institución del conflicto de intereses: i) es una excepción a la inmunidad de los congresistas (artículo 185 de la CP); ii) es un concepto jurídico indeterminado que, en principio, impide establecer reglas generales aplicables a todos

los casos; iii) aquel surge cuando el congresista o sus parientes, en los grados señalados en la ley, tienen un interés particular, actual y directo en un asunto puesto a su consideración, el cual, por esta misma razón, es antagónico al interés general que debe buscar y preservar la investidura del cargo; y iv) si el congresista está inmerso en un conflicto de intereses, deberá declararse impedido, con el fin de cumplir con el mandato constitucional contenido en el artículo 182 de la Carta”².

Es importante recordar los distintos tipos de beneficios que pueden configurar un conflicto de interés, según el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, modificatorio del artículo 286 de la Ley 5ª de 1992: a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio, genera ganancias, crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista que no están disponibles para el resto de los ciudadanos. También incluye la modificación de normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas en las que el congresista esté formalmente vinculado. b) Beneficio actual: aquel que se configura efectivamente en las circunstancias presentes y existentes al momento en que el congresista participa en la decisión. c) Beneficio directo: aquel que se produce específicamente para el congresista, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Adicionalmente, es fundamental resaltar que el interés debe ser particular y no general, ya que, de ser este último caso, los congresistas siempre se encontrarán en una situación de conflicto. Como lo describe el Consejo de Estado:

“En tratándose de conflicto de intereses, el interés “particular” cobra relevancia, entonces, no porque el congresista pueda eventualmente beneficiarse de una ley expedida para la generalidad de la sociedad, sino porque dicho proyecto le significa al congresista un beneficio especial, no disponible para los colombianos que en abstracto se encuentren en las hipótesis de la ley, configurándose así una situación de desigualdad que ostensiblemente favorece al legislador”³.

En este contexto y en estricto cumplimiento de la legislación vigente consideramos que este proyecto de Ley no genera conflictos de intereses entre los ponentes. Esto se debe a que se trata de una iniciativa de interés general, aplicable de manera equitativa a todos, que puede coincidir con los intereses de los electores en su conjunto.

En otras palabras, no se presenta una situación específica que resulte en un beneficio personal ni

² Corte Constitucional. Sentencia C-302 del 9 de septiembre de 2021, M. S. Cristina Pardo Schlesinger.

³ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Sentencia del 21 de octubre de 2010, C. P. Augusto Hernández Becerra, Radicado número 11001-03-06-000-2010-00112-00(2042).

se percibe un beneficio actual en las circunstancias actuales.

Además, no existe la posibilidad de un beneficio directo que pueda beneficiar de manera específica a los congresistas, a sus cónyuges, parejas permanentes o parientes hasta el segundo grado de parentesco por consanguinidad, afinidad o civil.

Sin perjuicio de lo anterior, se debe tener en cuenta que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, no exime del deber del Congresista que, en su esfera privada, identifique causales adicionales que a su juicio considere pertinentes y exponerlas durante el trámite correspondiente.

V. IMPACTO FISCAL DE LA INICIATIVA

Respecto del concepto impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte ha dicho:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso.

Lo anterior, en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el

impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso haya valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. (...). El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo”. (Sentencia C-315 de 2008).

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquel, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.

Sin embargo, frente a las disposiciones propuestas en el presente proyecto de ley, consideramos que las

mismas no generan un impacto fiscal adicional, pues no disponen la ordenación de gastos ni la generación de beneficios tributarios.

VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE CÁMARA	OBSERVACIÓN
<i>Por medio del cual se dispone conforme al principio de libertad de escogencia la afiliación a las Cajas de Compensación Familiar y se dictan otras disposiciones”</i> El Congreso de Colombia, DECRETA:	<u>Por la cual se establece el procedimiento de selección por parte del empleador de las Cajas de Compensación Familiar y se dictan otras disposiciones”.</u> El Congreso de Colombia, DECRETA:	“

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE CÁMARA	OBSERVACIÓN
Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene como objeto reconocer la libertad de escogencia para la afiliación a las Cajas de Compensación familiar, como un derecho en cabeza del trabajador o empleado, que debe ser garantizado por el Estado y todos los integrantes del sistema.	Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene como objeto <u>establecer el procedimiento de selección por parte del empleador de las Cajas de Compensación Familiar</u>, cuál debe ser un proceso participativo de los empleados	Se realiza una modificación al objeto del proyecto en razón de reordenar el objeto inicial
Artículo 2°. Ámbito de aplicación. Las disposiciones propuestas en la presente Ley se aplicarán territorialmente en aquellos departamentos en los que dentro de su circunscripción presten sus servicios dos o más Cajas de Compensación Familiar, en aras de garantizar el principio de solidaridad establecido en el artículo 48 de la Constitución Política y que garantiza la estabilidad y suficiencia del Subsidio Familiar en todos los departamentos del país	Artículo 2°. Ámbito de aplicación. Las disposiciones propuestas en la presente ley se aplicarán territorialmente en aquellos departamentos en los que dentro de su circunscripción presten sus servicios dos o más Cajas de Compensación Familiar, en aras de garantizar el principio de solidaridad establecido en el artículo 48 de la Constitución Política y que garantiza la estabilidad y suficiencia del Subsidio Familiar en todos los departamentos del país	Sin modificaciones
Artículo 3°. Definición. La libre escogencia, es un principio reconocido dentro del régimen de la seguridad social que le da al afiliado la facultad de escoger entre las diferentes Cajas de Compensación Familiar, cuál de ellas le administrará el subsidio familiar en su naturaleza de prestación social.	Artículo 3°. Definición. La libre escogencia, es un principio reconocido dentro del régimen de la seguridad social que le da al afiliado la facultad de escoger entre las diferentes Cajas de Compensación Familiar, cuál de ellas le administrará el subsidio familiar en su naturaleza de prestación social.	Se propone eliminar en razón que este principio riñe con el principio de solidaridad base del sistema de seguridad social colombiano
Artículo 4°. Libertad de Escogencia. Conforme al principio de libertad de escogencia, la decisión de afiliarse a una Caja de Compensación Familiar la tomará el trabajador. Las solicitudes de afiliación presentadas por los empleadores deberán estar referidas únicamente a la Caja de Compensación Familiar escogida por los empleados.	Artículo 4°. Libertad de Escogencia. Conforme al principio de libertad de escogencia, la decisión de afiliarse a una Caja de Compensación Familiar la tomará el trabajador. Las solicitudes de afiliación presentadas por los empleadores deberán estar referidas únicamente a la Caja de Compensación Familiar escogida por los empleados.	Se propone eliminar en razón y concordancia con la eliminación del artículo anterior
	<u>Artículo 3°. Procedimiento de selección.</u> Para la selección de la Caja de Compensación Familiar, el empleador deberá: <u>1. Informar a todos los trabajadores sobre el proceso con mínimo quince (15) días calendario de anticipación.</u> <u>2. Proporcionar información objetiva y comparable sobre los servicios, coberturas y beneficios de cada Caja disponible.</u> <u>3. Realizar consulta mediante voto secreto entre todos los trabajadores con contrato vigente.</u> <u>4. La Caja seleccionada será aquella que obtenga la mayoría absoluta de los votos válidos.</u> <u>Parágrafo 1°.</u> El proceso será supervisado por un comité integrado por representantes de los trabajadores y del empleador. <u>Parágrafo 2°.</u> En caso de empate, se realizará segunda vuelta entre las dos opciones más votadas.	Se adiciona un artículo nuevo en el que se establece procedimiento de selección de la Caja de Compensación

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE CÁMARA	OBSERVACIÓN
	Artículo 4°. Evaluación periódica. Transcurridos dieciocho (18) meses desde la afiliación, y posteriormente cada tres (3) años, el empleador realizará una evaluación de satisfacción del servicio mediante metodología técnica y objetiva. Si el sesenta por ciento (60%) o más de los trabajadores califican el servicio como insatisfactorio, se procederá a nuevo proceso de selección conforme al artículo anterior. Parágrafo transitorio: los empleadores que al momento de entrada en vigencia de la presente ley ya cuente con la afiliación a las cajas de compensación familiar, deberán realizar, dentro de los doce (12) meses siguientes a dicha entrada en vigencia, el procedimiento de evaluación de satisfacción. En caso de que el resultado evidencie insatisfacción conforme a los parámetros establecidos en la presente ley, se procederá la aplicación del mecanismo de selección participativa regulado en el artículo 3°.	Se adiciona un artículo con el fin de establecer un término para verificar periódicamente la satisfacción de los empleados con la Caja de Compensación escogida y se puedan hacer los cambios necesarios para quienes se benefician del servicio.
	Artículo 5°. Supervisión. La Superintendencia del Subsidio Familiar garantizará que el proceso de selección se realice de forma transparente, plural y participativa de todas las Cajas de Compensación Familiar que operan dentro del territorio conforme al ámbito de aplicación de la presente ley	
Artículo 5°. Reglamentación. El Ministerio del Trabajo reglamentará los términos, condiciones y procedimientos definidos en la presente ley, durante los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la misma.	Artículo 6°. Reglamentación. El Ministerio del Trabajo reglamentará los términos, condiciones y procedimientos definidos en la presente ley, durante los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la misma.	Sin modificaciones
Artículo 6°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.	Artículo 7°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.	Sin modificaciones

VII. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones y haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir **PONENCIA POSITIVA** y, en consecuencia, solicito de manera respetuosa a la Honorable Comisión Séptima de la Cámara de Representantes dar **PRIMER DEBATE** al **PROYECTO DE LEY NÚMERO 076 de 2025 CÁMARA**, por medio del cual se dispone conforme al principio de libertad de escogencia la afiliación a las Cajas de Compensación Familiar y se dictan otras disposiciones. Conforme al texto propuesto.

Atentamente,



VICTOR MANUEL SALCEDO GUERRERO
Representante a la Cámara por Valle del Cauca
Ponente

VIII. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 076 DE 2025 CÁMARA

por la cual se establece el procedimiento de selección por parte del empleador de las Cajas de Compensación Familiar y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene como objeto establecer el procedimiento de selección por parte del empleador de las Cajas de Compensación Familiar, cuál debe ser un proceso participativo de los empleados

Artículo 2°. Ámbito de aplicación. Las disposiciones propuestas en la presente ley se aplicarán territorialmente en aquellos departamentos en los que dentro de su circunscripción presten sus servicios dos o más Cajas de Compensación Familiar,

en aras de garantizar el principio de solidaridad establecido en el artículo 48 de la Constitución Política y que garantiza la estabilidad y suficiencia del Subsidio Familiar en todos los departamentos del país.

Artículo 3º. Procedimiento de selección. Para la selección de la Caja de Compensación Familiar, el empleador deberá cumplir con los siguientes requisitos:

1. Informar a todos los trabajadores sobre el proceso con mínimo quince (15) días calendario de anticipación.
2. Proporcionar información objetiva y comparable sobre los servicios, coberturas y beneficios de cada Caja disponible.
3. Realizar consulta mediante voto secreto entre todos los trabajadores con contrato vigente.
4. La Caja seleccionada será aquella que obtenga la mayoría absoluta de los votos válidos.

Parágrafo 1º. El proceso será supervisado por un comité integrado por representantes de los trabajadores y del empleador.

Parágrafo 2º. En caso de empate, se realizará segunda vuelta entre las dos opciones más votadas.

Artículo 4º. Evaluación periódica. Transcurridos dieciocho (18) meses desde la afiliación, y posteriormente cada tres (3) años, el empleador realizará una evaluación de satisfacción del servicio mediante metodología técnica y objetiva.

Si el sesenta por ciento (60%) o más de los trabajadores califican el servicio como insatisfactorio, se procederá a nuevo proceso de selección conforme al artículo anterior.

Parágrafo transitorio. Los empleadores que al momento de entrada en vigencia de la presente ley ya cuenta con la afiliación a las cajas de compensación familiar, deberán realizar, dentro de los doce (12) meses siguientes a dicha entrada en vigencia, el procedimiento de evaluación de satisfacción. En caso de que el resultado evidencie insatisfacción conforme a los parámetros establecidos en la presente ley, se procederá la aplicación del mecanismo de selección participativa regulado en el artículo 3º.

Artículo 5º. Supervisión. La Superintendencia del Subsidio Familiar garantizará que el proceso de selección se realice de forma transparente, plural y participativa de todas las Cajas de Compensación Familiar que operan dentro del territorio conforme al ámbito de aplicación de la presente ley.

Artículo 6º. Reglamentación. El Ministerio del Trabajo reglamentará los términos, condiciones y procedimientos definidos en la presente ley, durante los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la misma.

Artículo 7º. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias

Atentamente,


VICTOR MANUEL SALCEDO GUERRERO
Representante a la Cámara por Valle del Cauca
Ponente

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 089 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se reduce la jornada laboral de los empleados públicos y los trabajadores oficiales.

Bogotá, D. C., septiembre de 2025

Representante

CAMILO ESTEBAN ÁVILA MORALES

Presidente

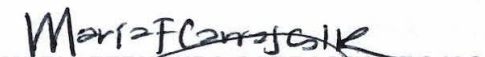
Comisión Séptima Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

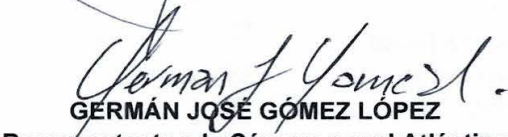
Asunto: Ponencia Positiva para Primer Debate al Proyecto de Ley número 089 de 2025 Cámara.

En cumplimiento del encargo recibido por parte de la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate del *Proyecto de Ley número 089 de 2025 Cámara, por medio de la cual se reduce la jornada laboral de los empleados públicos y los trabajadores oficiales.*

Atentamente,


MARIA FERNANDA CARRASCAL ROJAS
Representante a la Cámara por Bogotá


JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA
Representante a la Cámara por Norte de Santander


GERMÁN JOSÉ GÓMEZ LÓPEZ
Representante a la Cámara por el Atlántico

La presente ponencia se compone de once apartados:

1. Antecedentes
2. Objeto y contenido del proyecto de ley
3. Fundamento normativo
4. Justificación del proyecto de ley
5. Competencia del Congreso

6. Conflictos de interés
7. Impacto fiscal
8. Pliego de modificaciones
9. Proposición
10. Texto propuesto
11. Referencias

1. ANTECEDENTES

Este proyecto de ley fue radicado por primera vez el 26 de febrero de 2025 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes por los siguientes Congresistas:

Honorable Representante María Fernanda Carrascal Rojas

Honorable Senador Rober Daza Guevara

Honorable Senadora Sandra Ramírez Lobo

Honorable Representante Erick Adrián Velasco Burbano

Honorable Representante Gabriel Becerra Yáñez

Honorable Representante Mary Anne Andrea Perdomo

Honorable Representante Gildardo Silva Molina

Honorable Representante Gabriel Ernesto Parrado Durán

Honorable Representante Alfredo Mondragón Garzón

Esta iniciativa fue archivada al no lograr cumplir con el respectivo trámite en los tiempos legales establecidos, por lo cual, se radicó por segunda vez el 29 de julio de 2025 ante la por los siguientes Congresistas:

Honorable Representante María Fernanda Carrascal Rojas

Honorable Senador Robert Daza Guevara

Honorable Senador Ferney Siva Idrobo

Honorable Representante Gabriel Becerra Yáñez

Honorable Representante Jaime Raúl Salamanca Torres

Honorable Representante Alfredo Mondragón Garzón

Honorable Representante Jairo Humberto Cristo Correa

Honorable Representante Germán José Gómez López

Honorable Representante Catherine Juvinao Clavijo

Honorable Representante Jorge Hernán Bastidas Rosero

El 2 de septiembre de 2025, mediante el Oficio número *CSCP 3.7-526-25*, la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes designó a la honorable Representante *María Fernanda Carrascal Rojas* como Coordinadora Ponente de la iniciativa en cuestión. Además, designó a los Representantes

Germán José Gómez López y Jairo Humberto Cristo Correa como ponentes.

Contenido: *Gaceta del Congreso* número N 1313 de 2025

2. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto reducir la jornada laboral semanal de manera gradual. Esto sin disminuir el salario ni afectar los derechos adquiridos y garantías de los empleados públicos y los trabajadores oficiales en todos los niveles de la Rama Ejecutiva.

El texto propuesto para dar su respectivo trámite legislativo, se compone de nueve artículos, entre los cuales, se incluye la vigencia:

ARTÍCULO 1. OBJETO	Establece el objeto de la iniciativa. Además, establece la realización de mesas técnicas orientadas a plantear alternativas que permitan el fortalecimiento de la prestación del servicio a la ciudadanía y acciones que mitiguen posibles impactos derivados. A su vez, designa la realización de programas orientados a mejorar la cualificación y competencia de los servidores públicos, enfocándose en el uso de TICs e IA.
ARTÍCULO 2. MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 33 DEL DECRETO 1042 DE 1978.	Modifica el artículo 33 del Decreto Ley 1042 de 1978. A través de esta, se establece que la jornada de trabajo de los empleados públicos corresponderá a cuarenta y dos (42) horas semanales.
ARTÍCULO 3. MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 3 DE LA LEY 6 DE 1945.	Modifica el artículo 3 de la Ley 6 de 1945. A través de esta, se establece que la jornada de trabajo de los trabajadores oficiales corresponderá a cuarenta y dos (42) horas semanales.
ARTÍCULO 4. IMPLEMENTACIÓN GRADUAL.	Establece la implementación gradual sobre la cual, se disminuirá la jornada laboral ordinaria. A su vez, establece la posibilidad de que las entidades, que así lo consideren, puedan acogerse directamente a la jornada de cuarenta y dos (42) horas semanales.

ARTÍCULO 5. DERECHOS ADQUIRIDOS DE LOS TRABAJADORES.	Establece que las entidades deberán respetar y garantizar todas las normas y principios que protegen al trabajador. Aunque disminuya la jornada, no se reducirán las remuneraciones salariales ni prestaciones, tampoco se reducirá el valor de la hora de trabajo ni se exonerará de obligaciones.
ARTÍCULO 6. EXTENSIÓN LEGISLATIVA.	Establece que en todas las normas donde se haga referencia a la jornada laboral semanal de cuarenta y ocho (48) horas semanales, se entenderá que la jornada tendrá una duración semanal de cuarenta y dos (42) horas.
ARTÍCULO 7. EFECTIVIDAD DE LA REDUCCIÓN DE JORNADA LABORAL EN EL SECTOR PÚBLICO.	Designa al Gobierno Nacional como responsable de realizar una evaluación de cumplimiento, efectividad e impacto de la medida dentro de los dos (2) años siguientes a la entrada en vigencia de la Ley.
ARTÍCULO 8. GARANTÍA DE NO REGRESIVIDAD	Garantiza que los acuerdos colectivos entre la Administración Pública y las organizaciones sindicales que pactan una jornada menor a la establecida en esta Ley no podrá ser objeto de desmejora.

Mediante la modificación de los instrumentos normativos correspondientes, se propone una reducción de la jornada laboral ordinaria para servidores públicos de la siguiente manera:

REDUCCIÓN PROGRESIVA DE LA JORNADA LABORAL ORDINARIA PARA EMPLEADOS PÚBLICOS
Instrumento normativo a modificar: Artículo 33 del Decreto Ley 1042 de 1978
Jornada laboral ordinaria actual: Cuarenta y cuatro (44) horas semanales
Reducción progresiva propuesta: En el primer año a partir de la entrada en vigencia: De cuarenta y cuatro horas semanales a cuarenta y tres horas 44 horas → 43 horas En el segundo año a partir de la entrada en vigencia: De cuarenta y tres horas semanales a cuarenta y dos horas 43 horas → 42 horas

REDUCCIÓN PROGRESIVA DE LA JORNADA LABORAL ORDINARIA PARA TABAJADORES OFICIALES
Instrumento normativo a modificar: Artículo 3 de la Ley 6 de 1945
Jornada laboral ordinaria actual: Cuarenta y ocho (48) horas semanales
Reducción progresiva propuesta: En el primer año a partir de la entrada en vigencia: De cuarenta y ocho horas semanales a cuarenta y siete horas 48 horas → 47 horas En el segundo año a partir de la entrada en vigencia: De cuarenta y siete horas semanales a cuarenta y seis horas 47 horas → 46 horas En el tercer año a partir de la entrada en vigencia: De cuarenta y seis horas semanales a cuarenta y cuatro horas 46 horas → 44 horas En el cuarto año a partir de la entrada en vigencia: De cuarenta y cuatro horas semanales a cuarenta y dos horas 44 horas → 42 horas

3. FUNDAMENTO NORMATIVO

Constitución Política de Colombia: La Constitución establece que el trabajo es un derecho que debe ser especialmente protegido por el Estado en todas sus formas.

“Artículo 25. El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”.

Convenio número 47 de 1935 de la Organización Internacional del Trabajo: La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, reunida en Ginebra el 4 de junio de 1935, celebró su decimonovena reunión, en la cual se abordó el tema de la reducción de las horas de trabajo.

En esta ocasión, el organismo consideró fundamental realizar un esfuerzo continuo para reducir al máximo posible las horas laborales en todos los sectores. Colombia ratificó este convenio en 1936, comprometiéndose a implementar medidas para limitar las horas de trabajo y mejorar las condiciones laborales del país.

“Artículo 1°. Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo que ratifique el presente Convenio se declara en favor:

a) del principio de la semana de cuarenta horas, aplicado en forma tal que no implique una disminución del nivel de vida de los trabajadores;

b) de la adopción o del fomento de las medidas que se consideren apropiadas para lograr esta finalidad, y se obliga a aplicar este principio a las diversas clases de empleos, de conformidad con las disposiciones de detalle que prescriban otros convenios ratificados por dicho Miembro. (Negrilla fuera del texto original)”.

Recomendación 116 de 1962 de la Organización Internacional del Trabajo: La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, reunida en Ginebra el 6 de junio de 1962, celebró su cuadragésima reunión, en la cual se adoptaron proposiciones relativas a la duración de la jornada laboral.

El organismo presentó una serie de medidas prácticas para llevar a cabo una reducción progresiva de la duración del trabajo, considerando las diversas condiciones económicas y sociales de los distintos países, así como las diferentes prácticas nacionales para regular la duración y demás condiciones laborales.

“1. Cada Miembro debería formular y proseguir una política nacional que permita promover, por métodos adecuados a las condiciones y costumbres nacionales, así como a las condiciones de cada industria, la adopción del principio de la reducción progresiva de la duración normal del trabajo, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 4.

2. Cada Miembro debería fomentar y, dentro de los límites en que sea compatible con las condiciones y costumbres nacionales, asegurar la

aplicación del principio de la reducción progresiva de la duración normal del trabajo, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 4, empleando medios apropiados a los métodos vigentes o que pudieran establecerse para reglamentar la duración del trabajo.

3. Podrá hacerse efectivo el principio de la reducción progresiva de la duración normal del trabajo por vía legislativa o reglamentaria, por contratos colectivos o laudos arbitrales, por una combinación de estos diversos medios o de cualquier otra manera concorde con la práctica nacional, según sea lo más apropiado, habida cuenta de las condiciones del país y de las necesidades de cada rama de actividad.

4. La duración normal del trabajo debería reducirse progresivamente, cuando sea apropiado, con objeto de alcanzar la norma social indicada en el preámbulo de la presente Recomendación, sin disminución alguna del salario que los trabajadores estén percibiendo en el momento en que se reduzca la duración del trabajo. (...)

8. (1) El principio de la reducción progresiva de la duración normal del trabajo, según queda enunciado en el párrafo 4, podrá aplicarse por etapas, sin que éstas tengan que ser determinadas en el ámbito internacional.

(2) Dichas etapas podrán adoptar alguna de las formas siguientes:

(a) etapas espaciadas en el tiempo;

(b) etapas que engloben progresivamente ramas o sectores de la economía nacional;

(c) una combinación de las dos fórmulas precedentes; o

(d) cualquier otra fórmula que resulte ser la más apropiada a las condiciones nacionales y a las condiciones de cada sector de la actividad económica.” (Negrilla fuera del texto original).

Ley 6ª de 1945: Esta ley establece que la jornada laboral aplicable a los trabajadores oficiales del orden nacional, la cual es, hasta la fecha, de cuarenta y ocho (48) horas semanales.

“Artículo 3°. Las horas de trabajo no podrán exceder de ocho (8) al día, ni de cuarenta y ocho (48) a la semana. El Gobierno podrá ordenar la reducción de las jornadas de trabajo en las labores que sean especialmente peligrosas o insalubres, de acuerdo con dictámenes técnicos al respecto, y previa audiencia de comisiones paritarias de patronos y trabajadores. (Negrilla fuera del texto original)”.

Decreto número 1042 de 1978: Este decreto establece la jornada laboral aplicable a los empleados públicos del orden nacional, la cual es, hasta la fecha, de cuarenta y cuatro (44) horas semanales.

“Artículo 33. De la jornada de trabajo. La asignación mensual fijada en las escalas de remuneración a que se refiere el presente decreto, corresponde a jornadas de cuarenta y cuatro

horas semanales. A los empleos cuyas funciones implican el desarrollo de actividades discontinuas, intermitentes o de simple vigilancia podrá señalárseles una jornada de trabajo de doce horas diarias, sin que en la semana excedan un límite de 66 horas. (Negrilla fuera del texto original)''.

Ley 2101 de 2021: Esta ley establece la reducción de la jornada laboral semanal de manera gradual para los empleados del sector privado. A pesar de disminuir el número de horas, no se afectan los derechos adquiridos ni las garantías de los trabajadores.

“Artículo 2°. Duración Máxima de la Jornada Laboral. Modifíquese el artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

Artículo 161. Duración. La duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo es de cuarenta y dos (42) horas a la semana, que podrán ser distribuidas, de común acuerdo, entre empleador y trabajador, en 5 o 6 días a la semana, garantizando siempre el día de descanso. (Negrillas fuera del texto original)''.

Sentencia 1063 de 2000 Corte Constitucional: La Corte señala en esta sentencia una especie de igualdad entre los trabajadores oficiales y los empleados del sector privado, basándose en que en ambas partes las relaciones laborales tienen una naturaleza contractual.

En este sentido, es necesario igualar las jornadas laborales de ambos sectores, conforme a los cambios propuestos por la Ley 2101 de 2021. Además, en el caso de los empleados públicos, considerando que sus condiciones de servicio están establecidas por la Ley, también resulta imprescindible modificar dichas condiciones mediante una norma de igual jerarquía, con el fin de evitar cualquier tipo de discriminación entre los trabajadores de un sector y otro.

“11. De esta manera, por lo que tiene que ver con la fijación de la norma general sobre jornada máxima de trabajo, la Corte encuentra que la disposición acusada establece para los trabajadores oficiales, cuyo vínculo laboral está dado por un contrato de trabajo, una regulación que es igual a la que gobierna las relaciones de trabajo en el sector privado, igualmente de naturaleza contractual. La diferencia que acusa el demandante, se presenta respecto de empleados públicos cuyo régimen jurídico es de naturaleza legal y reglamentaria, no dándose por lo tanto la misma situación jurídica ni de hecho, que posibilite llevar a cabo un examen de igualdad. En efecto, como se dijo, esta diferencia de situación produce importantes consecuencias, entre ellas la que parece más relevante frente al tema que se analiza, cual es la de la posibilidad en que se encuentran los trabajadores vinculados mediante contrato de lograr mediante convenios individuales o a través de negociaciones colectivas, la fijación de una jornada laboral inferior a la señalada por la ley, la cual es considerada, respecto de ellos, como un mínimo de protección dentro del cual caben posibilidades más favorables al trabajador.

Posibilidad que no se da en un régimen legal y reglamentario, en donde, como se mencionó, las condiciones del servicio son fijadas por la ley o el reglamento, y no pueden ser modificadas sino por otra norma de igual jerarquía. (Negrilla fuera del texto original)''.

4. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

4.1. Sobre los servidores públicos

En su sentido más amplio, la clasificación de los servidores públicos abarca a todas las personas que están vinculadas como trabajadoras, trabajadores o empleados a una entidad del Estado o a sus formas de expresión descentralizadas (Rodríguez, 2012). La Constitución Política de 1991 establece en su artículo 123 la denominación y extensión del término ‘servidor público’ de la siguiente manera:

“Artículo 123. Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y los trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad, ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento”.

Dentro de esta concepción, se incluye la tradicional división de los agentes estatales con vinculación laboral, ya sea contractual, legal o reglamentaria. Además, esta nueva forma de entender a este tipo de trabajadores presenta una redacción más inclusiva, al abarcar también a aquellos con vinculaciones especiales, distintas a las de trabajador oficial o empleado público. (Rodríguez, 2012).

Con anterioridad a la Constitución de 1991, existían elementos normativos que definen las tipologías de los trabajadores del Estado, entre ellos, el Decreto número 3135 de 1968, el cual lo hace de la siguiente forma:

“Artículo 5°. Empleados Públicos y Trabajadores Oficiales. Las personas que prestan sus servicios en los Ministerios; Departamentos Administrativos, Superintendencias y Establecimientos Públicos son empleados públicos; sin embargo, los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas son trabajadores oficiales”.

Esta distinción es ratificada por el Decreto número 1868 de 1969, el cual, hace las siguientes aclaraciones:

“Artículo 1°. Empleados oficiales. Se denominan genéricamente empleados oficiales las personas naturales que trabajan al servicio de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos, unidades administrativas especiales, empresas industriales o comerciales de tipo oficial y sociedades de economía mixta, definidos en los artículos 5°, 6° y 8° del Decreto Legislativo número 1050 de 1968. (...)

Artículo 2°. Empleados públicos. Las personas que prestan sus servicios en los ministerios,

departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y unidades administrativas especiales, son empleados públicos.

Artículo 3°. Trabajadores oficiales. Son trabajadores oficiales los siguientes:

a. Los que prestan sus servicios a las entidades señaladas en el inciso 1 del artículo 1 de este decreto, en la construcción y sostenimiento de las obras públicas, con excepción del personal directivo y de confianza que labore en dichas obras; y

b. Los que prestan sus servicios en establecimientos públicos organizados con carácter comercial o industrial, en las empresas industriales o comerciales del Estado y sociedades de economía mixta”.

Según las cifras presentadas por el Departamento Administrativo de la Función Pública (2023), Colombia cuenta con un total de 1.324.866 servidoras y servidores públicos en todas las entidades del Estado. La Rama Ejecutiva, considerando únicamente las entidades del orden nacional, tiene 172.724 servidoras y servidores públicos, mientras que las del orden territorial suman 285.267. Por su parte, la Rama Judicial cuenta con 60.696, y la Rama Legislativa con 3.277.



Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública (2023).

Si bien el proyecto establece que sus disposiciones, en principio, se aplicarían a todos los empleados públicos y trabajadores oficiales, es importante señalar que existen excepciones. En particular, los empleos de nivel directivo y algunos asesores adscritos a los despachos de los directivos no se verían afectados. Esto se debe a que la doctrina del Consejo de Estado, citada por el Departamento Administrativo de la Función Pública, ha determinado que los empleados públicos en cargos de alta dirección no están sujetos a un horario específico, ya que sus funciones son de carácter permanente¹.

En el ámbito territorial, esta excepción aplica a cargos como diputados, gobernadores, concejales y alcaldes municipales o distritales. A nivel nacional, incluye a Congresistas, el Presidente y los

Ministros. La naturaleza de sus funciones dentro de la Administración Pública implica que no pueden desligarse completamente de sus responsabilidades.

4.2. Sobre la jornada laboral en Colombia en el caso de los servidores públicos

La jornada laboral se entiende como el número de horas que una trabajadora o un trabajador está obligado a laborar efectivamente en un determinado periodo de tiempo (Arteaga, 2016). Esta abarca tanto el tiempo que se debe trabajar en un día como en una semana completa.

En el caso colombiano, el sector público cuenta con un cuerpo normativo jurídico diferenciado al de los empleados privados en materia de jornada laboral, aspecto que halla su sustento en el artículo 4° del Código Sustantivo del Trabajo por el cual se ha expedido la normativa especial anteriormente referenciada, la cual también varía dependiendo de si la persona vinculada con el Estado lo está de acuerdo a si es un empleado público o un trabajador oficial.

De acuerdo con la normativa y jurisprudencia, la jornada máxima legal para los empleados públicos en los niveles nacional y territorial es de 44 horas semanales. Dentro de este límite y según las necesidades del servicio, la entidad puede establecer el horario de trabajo y compensar la jornada del sábado con tiempo adicional de trabajo diario, sin que esto se considere trabajo suplementario o de horas extras. Esto se encuentra consagrado en el artículo 33 del Decreto Ley 1042 de 1978, el cual señala que la regla general aplicable a los empleos públicos tiene lugar de la siguiente manera:

“Artículo 33. De la jornada de trabajo. La asignación mensual fijada en las escalas de remuneración a que se refiere el presente decreto, corresponde a jornadas de cuarenta y cuatro horas semanales. A los empleos cuyas funciones implican el desarrollo de actividades discontinuas, intermitentes o de simple vigilancia podrá señalárseles una jornada de trabajo de doce horas diarias, sin que en la semana exceda un límite de 66 horas.

Dentro del límite fijado en este artículo, el jefe del respectivo organismo podrá establecer el horario de trabajo y compensar la jornada del sábado con tiempo diario adicional de labor, sin que en ningún caso dicho tiempo compensatorio constituya trabajo suplementario o de horas extras.

El trabajo realizado en día sábado no da derecho a remuneración adicional, salvo cuando exceda la jornada máxima semanal. En este caso se aplicará lo dispuesto para las horas extras”.

Debe tenerse en cuenta que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en Concepto número 11001030600020190010500 (2422) del 9 de diciembre de 2019 ha señalado al respecto de la jornada laboral de empleados públicos lo siguiente:

“La jornada laboral en el sector público es aquel tiempo máximo establecido por la ley, durante el

¹ Cfr: Conceptos emitidos por parte del Departamento Administrativo de la Función Pública en relación a la jornada de trabajo y su relación con los cargos directivos en el Estado: 2022600011149, 20226000176271, 20226000137291, 20236000116431, 20246000035851, 20236000224991.

cual los empleados deben cumplir o desarrollar las funciones previamente asignadas por la Constitución, la ley o el reglamento.

El artículo 33 del Decreto Ley 1042 de 1978 señala que la regla general aplicable a los empleos públicos del nivel nacional o territorial corresponderá a una jornada laboral de cuarenta y cuatro (44) horas semanales, la cual se encuentra vigente pues no existe reglamentación posterior a ella, como lo reconoce la remisión hecha por el artículo 22 de la Ley 909 de 2004, citado.

De otra parte, el horario de trabajo, esto es la distribución de la jornada laboral según las necesidades de cada entidad, dependerá de las funciones impuestas y las condiciones en que deban ejecutarse. De conformidad con lo dispuesto como regla general en el artículo 33 del Decreto Ley 1042 de 1978, es una competencia administrativa del jefe de la entidad establecer el horario de trabajo que deben cumplir los servidores públicos, dentro del límite de la jornada laboral de 44 horas semanales.

Dentro del aludido límite podrá el jefe del organismo establecer el horario de trabajo y compensar la jornada del sábado con el tiempo diario adicional de labor, sin que en ningún caso dicho tiempo compensatorio constituya trabajo suplementario o de horas extras. La norma dispone que el trabajo realizado el día sábado no da derecho a remuneración adicional, salvo que exceda la jornada máxima semanal (44 horas), aplicándose lo dispuesto para las horas extras”.

Ahora bien, en relación con los trabajadores oficiales, es importante destacar que estos tienen una vinculación de carácter contractual, regulada por la Ley 6ª de 1945 y reglamentada en el Decreto número 1083 de 2015, el cual les permite negociar sus condiciones laborales, con las cuales se incorporan, tal como se observa:

“Artículo 2.2.30.3.5. Incorporación de cláusulas favorables al trabajador. En todo contrato de trabajo se consideran incorporadas, aunque no se expresen, las disposiciones legales pertinentes, las cláusulas de las convenciones colectivas o fallos arbitrales respectivos, y las normas del reglamento interno de la entidad, las cuales, por otra parte, sustituyen de derecho las estipulaciones del contrato individual, en cuanto fueren más favorables para el trabajador”.

Tomando en cuenta lo anterior, debe entenderse que, en materia de jornada laboral para los trabajadores oficiales y el reconocimiento de horas extras, se debe aplicar lo pactado en el contrato de trabajo, el reglamento de trabajo, la convención colectiva o laudo arbitral, siempre y cuando se respete lo establecido por la ley. En este sentido, la obligación legal para los trabajadores oficiales es que su jornada laboral no exceda las 8 horas diarias ni las 48 horas semanales, conforme al artículo 3º de la Ley 6ª de 1945, que establece:

“Artículo 3º. Las horas de trabajo no podrán exceder de ocho (8) al día, ni de cuarenta y ocho

(48) a la semana. El Gobierno podrá ordenar la reducción de las jornadas de trabajo en las labores que sean especialmente peligrosas o insalubres, de acuerdo con dictámenes técnicos al respecto, y previa audiencia de comisiones paritarias de patronos y trabajadores”.

En el caso de los trabajadores y trabajadoras del sector privado, se toma en cuenta la Ley 2101 de 2021, la cual fue concebida para promover la productividad empresarial en este sector. Dentro de esta ley, se contempla una reducción de la jornada laboral que busca llegar hasta las 42 horas semanales, implementándose de manera gradual, según lo establecido:

“Artículo 2º. Duración Máxima de la Jornada Laboral. Modifíquese el artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:

Artículo 161. Duración. La duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo es de cuarenta y dos (42) horas a la semana, que podrán ser distribuidas, de común acuerdo, entre empleador y trabajador, en 5 o 6 días a la semana, garantizando siempre el día de descanso, (...).

Artículo 3º. Implementación Gradual. La disminución de la jornada laboral ordinaria de que trata esta ley, podrá ser implementada de manera gradual por el empleador, de la siguiente manera:

Transcurridos dos (2) años a partir de la entrada en vigencia de la ley, se reducirá una (1) hora de la jornada laboral semanal, quedando en 47 horas semanales.

Pasados tres (3) años de la entrada en vigencia de la ley, se reducirá otra hora de la jornada laboral semanal, quedando en 46 horas semanales.

A partir del cuarto año de la entrada en vigencia de la ley, se reducirán dos (2) horas cada año hasta llegar a las cuarenta y dos (42) horas semanales, conforme a lo establecido en el artículo 2º de la presente ley.

Lo anterior, sin perjuicio de que, a la entrada en vigencia de la presente ley, el empleador se acoja a la jornada laboral de cuarenta y dos (42) horas a la semana”.

Resulta necesario entonces, recordar que el artículo 13 de la Carta Política establece un mandato de igualdad que también es aplicable en las relaciones laborales tanto del sector privado, como en el sector público, en este sentido la mencionada norma constitucional señala lo siguiente:

“Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad

manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.

En este orden de ideas, resulta claro que es procedente regular para los empleados públicos, quienes actualmente cumplen jornadas de 44 horas semanales, y los trabajadores oficiales, quienes cumplen jornadas laborales de 48 horas semanales, de forma especial una reducción de la jornada laboral en tanto el artículo 4° del Código Sustantivo del Trabajo establece que las regulaciones individuales de trabajo de estos servidores públicos al servicio del Estado, se regirán mediante las leyes especiales que en la materia se dicten, además, en tanto ya ha tenido lugar la reducción de la jornada laboral para el sector privado, en virtud del derecho de igualdad, también debe ser extendida en el sector público.

4.3. La jornada laboral en la administración pública en Colombia respecto a otros países

Actualmente, en Colombia, se contempla para el sector privado una jornada laboral de 46 horas semanales, la cual pasará a ser de 44 horas en julio de 2025 y de 42 horas en julio de 2026. A pesar de esta gradualidad, la jornada para empleados públicos y trabajadores oficiales se mantiene estática, ya que a estos no les resulta aplicable el Código Sustantivo del Trabajo.

Conforme a lo anterior, la jornada laboral de las trabajadoras y trabajadores del sector público sería mayor que la recomendada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y se encontraría por encima del promedio laboral de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que es de 40 horas semanales en ambos casos. Lo anterior hace que estas personas formen parte de los empleados con una de las jornadas laborales más largas a nivel mundial.

En comparación con otros países, se destaca el siguiente balance:

RESPECTO A PAÍSES DE LA OCDE					
COLOMBIA		48 HORAS (TRABAJADORES OFICIALES)		44 HORAS (EMPLEADOS PÚBLICOS)	
PAÍS	JORNADA LABORAL (HORAS A LA SEMANA)	PAÍS	JORNADA LABORAL (HORAS A LA SEMANA)	PAÍS	JORNADA LABORAL (HORAS A LA SEMANA)
MÉXICO	48	GRECIA	40	POLONIA	40
CHILE	45	HUNGRÍA	40	ESLOVENIA	40
TURQUÍA	45	ITALIA	40	ESPAÑA	40
ISRAEL	42	JAPÓN	40	SUECIA	40
AUSTRIA	40	Corea (SUR)	40	EE.UU.	40
CANADA	40	LETONIA	40	AUSTRALIA	38
REPÚBLICA CHECA	40	LITUANIA	40	BÉLGICA	38
ESTONIA	40	NUEVA ZELANDA	40	FRANCIA	35
FINLANDIA	40	NORUEGA	40		

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la OCDE (2022).

RESPECTO A LOS PAÍSES DE LA REGIÓN			
COLOMBIA		48 HORAS (TRABAJADORES OFICIALES)	
PAÍS	JORNADA LABORAL (HORAS A LA SEMANA)	PAÍS	JORNADA LABORAL (HORAS A LA SEMANA)
MÉXICO	48	EL SALVADOR	44
COSTA RICA	48	URUGUAY	44
Nicaragua	48	REPÚBLICA DOMINICANA	44
BOLIVIA	48	CUBA	44
PERÚ	48	ECUADOR	40
PARAGUAY	48	VENEZUELA	40
ARGENTINA	48		
CHILE	45		
BRASIL	44		

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la OCDE (2022).

RESPECTO A PAÍSES DE EUROPA		
COLOMBIA		48 HORAS (TRABAJADORES OFICIALES)
		44 HORAS (EMPLEADOS PÚBLICOS)
PAÍS	JORNADA LABORAL (HORAS A LA SEMANA)	
INGLATERRA	40	
ITALIA	40	
ESPAÑA	40	
SUIZA	35	
ALEMANIA	35	
FRANCIA	35	

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la OCDE (2022).

4.4. La reducción de la jornada laboral y la productividad

Un país puede aumentar su producción utilizando más recursos o mejorando la eficiencia en su uso. En este contexto, la productividad se entiende como el producto o servicio final que se obtiene por cada unidad de trabajo empleada para lograrlo (Organización Internacional del Trabajo, 2016).

Para medir la productividad de una economía, se calcula la eficiencia con la que se combinan los insumos de producción al generar bienes o servicios. La productividad total depende de varios factores, como las mejoras tecnológicas, la innovación, el capital humano, entre otros (Organización Internacional del Trabajo, 2023).

En Colombia, la productividad laboral por trabajador ha mostrado una tendencia positiva. Aunque hasta 2020 el país tenía índices por debajo del promedio de Latinoamérica y el Caribe, a partir de 2021 se ha observado una mejora, en parte atribuida a la recuperación anticipada de la crisis en comparación con otros países de la región (Foro Económico Mundial, 2023).



Fuente: The Conference Board (2023).

Sin embargo, al compararse con otros países, se observa que la productividad colombiana sigue estando por debajo de la de naciones donde incluso se trabajan menos horas.

RESPECTO A PAISES DE LA OCDE					
COLOMBIA		2.326 (HORAS ANUALES (LABORADAS)	17.665 (PIB POR HORA TRABAJADA USD)		
PAÍS	HORAS ANUALES LABORADAS	PIB POR HORA TRABAJADA - USD	PAÍS	HORAS ANUALES LABORADAS	PIB POR HORA TRABAJADA - USD
EE.UU	1.772	84.993	TURQUÍA	1.732	52.311
SUIZA	1.533	84.943	JAPÓN	1.607	49.214
ALEMANIA	1.340	80.581	COREA (SUR)	1.911	46.886
FRANCIA	1.483	80.109	PORTUGAL	1.648	45.864
ISLANDIA	1.459	75.655	HUNGRÍA	1.687	44.771
REINO UNIDO	1.497	67.722	GRECIA	1.872	36.956
ITALIA	1.658	65.430	CHILE	1.915	35.226
CANADÁ	1.685	62.387	COSTA RICA	2.080	28.931
ESPAÑA	1.623	59.637	MÉXICO	2.216	17.665

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la OCDE (2021).

Para avanzar en el tema de la productividad, se ha reconocido la importancia de mejorar el clima organizacional. Esto implica hacer esfuerzos para ofrecer mayor consideración a los empleados, fortalecer las relaciones interpersonales, generar motivación y satisfacer sus necesidades, con el fin de alcanzar los objetivos empresariales (Arcila *et al.*, 2022). En este contexto, en Colombia se aprobó la Ley 2101 de 2021, cuyo objetivo es reducir la jornada laboral para mejorar la calidad de vida y la productividad de los trabajadores, sin afectar sus salarios. Sin embargo, esta medida solo aplica al sector privado.

Aunque en el sector público la productividad es una medida clave para lograr los objetivos e impactos de las políticas públicas, suele ser un concepto difícil de abordar, y muchas entidades no hacen esfuerzos por identificarla o medirla (Beltrán, 2015). No obstante, es importante reconocer que la administración pública no está ajena a los cambios, el desarrollo y la evolución del mundo actual. Por lo tanto, desde esta instancia también es necesario avanzar hacia la transformación organizacional y social.

En este contexto, existen varios factores que deben tenerse en cuenta, como el personal que trabaja, los recursos físicos utilizados, los productos o servicios intermedios requeridos por otras entidades, el apoyo inter e intra institucional, entre otros (Beltrán, 2015). Para mejorar en estos aspectos, es fundamental implementar programas enfocados no solo en las necesidades organizacionales, sino también en las personales, entendiendo que un empleado satisfecho contribuye a mayores índices de productividad (Arcila *et al.*, 2022).

La iniciativa legislativa contempla la realización de mesas técnicas para debatir y proponer alternativas que fortalezcan la prestación de servicios a la ciudadanía. Asimismo, busca establecer acciones para mitigar los posibles impactos derivados de la implementación de la medida. Como parte de este esfuerzo, se prevé la ejecución de programas orientados a mejorar la cualificación y las competencias de los servidores públicos, con especial énfasis en el uso de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) e Inteligencia Artificial (IA).

Además, este proyecto reafirma la responsabilidad de las entidades públicas de mantener y mejorar los indicadores de desempeño institucional medidos por el Departamento Administrativo de la Función Pública. Para el año 2023, los resultados de la Medición del Desempeño Institucional reflejan un cumplimiento del 84,4% en las entidades nacionales y del 55,7% en las territoriales con respecto al Modelo Integrado de Planeación y Gestión. En cuanto al Modelo Estándar de Control Interno, las entidades nacionales alcanzaron un 88,7%, mientras que las territoriales registraron un 54,3%.

Las entidades públicas están en un proceso continuo de mejora, por lo que estas mediciones

permiten evaluar su evolución y garantizar que sus esfuerzos sigan encaminados a fortalecer la eficiencia y la eficacia administrativa.

5. COMPETENCIA DEL CONGRESO

Del orden constitucional: Según lo dispuesto en los artículos 114 y 150 de la Constitución Política de Colombia:

Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.

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

- 1. Interpretar, reformar y derogar las leyes*

Del orden legal: Según lo dispuesto en la Ley 3ª de 1992:

Artículo 2º. Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:

(...) Comisión Séptima.

Compuesta de catorce (14) miembros en el Senado y diecinueve (19) en la Cámara de Representantes, conocerá de: estatuto del servidor público y trabajador particular; régimen salarial y prestacional del servidor público; organizaciones sindicales; sociedades de auxilio mutuo; seguridad social; cajas de previsión social; fondos de prestaciones; carrera administrativa; servicio civil; recreación; deportes; salud, organizaciones comunitarias; vivienda; economía solidaria; asuntos de la mujer y de la familia.

Parágrafo Transitorio 3º. Parágrafo adicionado por el artículo 1º de la Ley 2267 de 2022. *De conformidad con lo establecido en el artículo 1º del Acto Legislativo número 02 de 2021, la Cámara de Representantes tendrá 16 representantes adicionales para los periodos constitucionales 2022-2026 y 2026-2030, que se distribuirán sumando dos (2) miembros en cada una de las 7 Comisiones Permanentes, y uno adicional en las Comisiones Primera y Quinta.*

Durante los cuatrienios 2022-2026 y 2026-2030, la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias, la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, la Comisión para la Equidad de la Mujer, la Comisión Legal de Cuentas y de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, estarán compuestas por dos miembros adicionales a lo establecido en la Ley 5ª de 1992.

6. CONFLICTOS DE INTERÉS

El artículo 293 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo tercero de la Ley 2003 de 2019, establece la obligación de los autores y ponentes de declarar las posibles circunstancias o eventos que puedan configurar un conflicto de interés, conforme al artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, el cual dispone que:

“Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil”.

Se estima que, como resultado de la discusión y aprobación del presente proyecto de ley, no se generaría un conflicto de intereses, ya que no se afecta el interés particular, actual y directo de los congresistas, ni de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o de sus parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. Esto se debe a que la armonización que se propone es una medida de carácter general.

Ahora bien, en cuanto a los elementos que deben concurrir para que se configure la violación al régimen de conflictos de interés como causal de pérdida de investidura, el Consejo de Estado, en sentencia proferida el 10 de noviembre de 2009, hace las siguientes precisiones:

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquel del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per sé el alegado beneficio, provecho

o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que puedan presentarse durante el trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al congresista de identificar causales adicionales.

7. IMPACTO FISCAL

La Ley 819 de 2003, “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal, y se dictan otras disposiciones”, establece en su artículo séptimo lo siguiente:

“El impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”.

Conforme a lo expuesto, se señala que el presente proyecto de ley podría generar un impacto fiscal en relación con las fuentes de financiación del Presupuesto General de la Nación. No obstante, la Corte Constitucional, en las Sentencias C-911 de 2007 y C-502 de 2007, precisó que el impacto fiscal de las disposiciones normativas no debe ser un obstáculo ni una barrera que impida el ejercicio de la función legislativa y normativa por parte de las corporaciones públicas.

Así las cosas, es necesario señalar que el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dispone de los elementos técnicos necesarios para evaluar el impacto potencial sobre el erario público. Incluso, tiene la capacidad de demostrar a los miembros del Poder Legislativo la viabilidad financiera de la propuesta en estudio. Este proceso, sin embargo, debe entenderse como un ejercicio de persuasión y racionalidad legislativa, y no como un impedimento o veto.

8. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto reducir de manera gradual el máximo de la jornada laboral de los empleados públicos y los trabajadores oficiales en todos los niveles de la Rama Ejecutiva, sin disminuir su asignación salarial, sus prestaciones sociales ni afectar los derechos adquiridos y garantías.	Sin modificaciones.

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
Parágrafo 1°. El Gobierno nacional, en cabeza del Departamento Administrativo de la Función Pública y la participación del Ministerio de Trabajo, realizará mesas técnicas con los jefes de las entidades de los sectores administrativos, sindicatos representativos de las entidades públicas del orden nacional y demás grupos de interés, con el objetivo de plantear alternativas que permitan el fortalecimiento de la prestación del servicio a la ciudadanía. Estas mesas deberán establecer las acciones que mitiguen un posible impacto negativo de la reducción de las horas en la prestación del servicio y el cumplimiento del objeto de las entidades públicas en el orden nacional, para lo cual, el Gobierno nacional desarrollará programas para mejorar la cualificación y las competencias de los empleados públicos y los trabajadores oficiales, con enfoque al uso y complementación de las tecnologías de la información y la inteligencia artificial para el desarrollo de sus funciones. Parágrafo 2°. El Gobierno nacional, en cabeza del Departamento Administrativo de la Función Pública, y la participación de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y del Ministerio de Trabajo a través de sus direcciones territoriales, realizará mesas técnicas con los alcaldes y gobernadores, sindicatos representativos de las entidades públicas del orden territorial y demás grupos de interés, con el objetivo de plantear alternativas que permitan el fortalecimiento de la prestación del servicio a la ciudadanía. Estas mesas deberán establecer las acciones que mitiguen un posible impacto negativo de la reducción de las horas en la prestación del servicio y el cumplimiento del objeto de las entidades públicas en el orden nacional, para lo cual, el Gobierno nacional desarrollará programas para mejorar la cualificación y las competencias de los empleados públicos y los trabajadores oficiales, con enfoque al uso y complementación de las tecnologías de la información y la inteligencia artificial para el desarrollo de sus funciones.	
Artículo 2°. Modifíquese el artículo 33 del Decreto Ley 1042 de 1978, el cual quedará así: Artículo 33. De la jornada de trabajo. La asignación mensual fijada en las escalas de remuneración a que se refiere el presente decreto, corresponde a jornadas de cuarenta y dos (42) horas semanales. A los empleos cuyas funciones implican el desarrollo de actividades discontinuas, intermitentes o de simple vigilancia podrá señalárseles una jornada de trabajo de doce horas diarias, sin que en la semana excedan un límite de 66 horas. Dentro del límite máximo fijado en este artículo, el jefe del respectivo organismo podrá establecer el horario de trabajo y compensar la jornada del sábado con tiempo diario adicional de labor, sin que en ningún caso dicho tiempo compensatorio constituya trabajo suplementario o de horas extras. El trabajo realizado en día sábado no da derecho a remuneración adicional, salvo cuando exceda la jornada máxima semanal. En este caso se aplicará lo dispuesto para las horas extras.	Sin modificaciones.

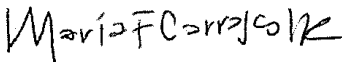
TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
Artículo 3º. Modifíquese el artículo 3º de la Ley 6ª de 1945, el cual quedará así: Artículo 3º. Las horas de trabajo no podrán exceder de ocho (8) al día, ni de cuarenta y dos (42) a la semana, salvo las excepciones legales. El Gobierno podrá ordenar la reducción de las jornadas de trabajo en las labores que sean especialmente peligrosas o insalubres, de acuerdo con dictámenes técnicos al respecto, y previa audiencia de comisiones paritarias de patronos y trabajadores. Parágrafo 1º. Lo dispuesto en este artículo no se aplica a los casos de grave peligro; ni a los trabajadores que ocupen puestos de dirección o confianza; ni a las demás labores que a juicio del Gobierno, no sean susceptibles de limitación de la jornada o deban regirse por normas especiales. Parágrafo 2º. La jornada ordinaria diurna estará comprendida entre las seis (6) horas y las diez y ocho (18) horas, y la jornada ordinaria nocturna entre las diez y ocho horas (18) y las seis (6). Esta se pagará con un recargo de un treinta y cinco por ciento (35%) sobre la jornada ordinaria diurna. La remuneración del trabajo suplementario implicará un recargo del veinticinco por ciento (25%) sobre la jornada diurna, y del cincuenta por ciento (50%) sobre la jornada nocturna; a menos que se trate de labores discontinuas o intermitentes, o de las actividades previstas en el parágrafo 1º de este artículo, cuya remuneración adicional será estipulada equitativamente por las partes.	Sin modificaciones.
Artículo 4º. <i>Implementación gradual.</i> La disminución de la jornada laboral ordinaria de que trata esta ley, podrá ser implementada de manera gradual por el empleador, de la siguiente manera: a. En el caso de los empleados públicos, transcurrido un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la ley, se reducirá una (1) hora de la jornada laboral semanal, quedando en cuarenta y tres (43) horas semanales. Pasados dos (2) años de la entrada en vigencia de la ley, se reducirá otra hora de la jornada laboral semanal, quedando definitivamente en cuarenta y dos (42) horas semanales, conforme a lo establecido en el artículo 2º de la presente ley. b. En el caso de los trabajadores oficiales, transcurrido un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la ley, se reducirá una (1) hora de la jornada laboral semanal, quedando en cuarenta y siete (47) horas semanales. Pasados dos (2) años de la entrada en vigencia de la ley, se reducirá otra hora de la jornada laboral semanal, quedando en cuarenta y seis (46) horas semanales. A partir del tercer año de la entrada en vigencia de la ley, se reducirán dos (2) horas cada año hasta llegar a las cuarenta y dos (42) horas semanales, conforme a lo establecido en el artículo 3º de la presente ley. Parágrafo. Las entidades públicas, sin perjuicio de que a la entrada en vigencia de la presente ley, podrán aplicar directamente a la jornada laboral de cuarenta y dos (42) horas a la semana, previo estudio que presenten las entidades públicas del orden presenten al Departamento Administrativo de la Función Pública. En el caso de las entidades públicas del orden territorial, deberán presentar dicho estudio tanto a la Escuela Superior de Administración Pública como a la dirección territorial del Ministerio del Trabajo.	Sin modificaciones.

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
Artículo 5°. Derechos adquiridos de los trabajadores. Las entidades públicas deberán respetar y garantizar todas las normas y principios que protegen al trabajador. Por lo tanto, la disminución de la jornada de trabajo para los empleados públicos y trabajadores oficiales no implicará la reducción de la remuneración salarial ni prestacional, ni el valor de la hora ordinaria de trabajo, ni exonera de las obligaciones en favor de los servidores públicos de la Rama Ejecutiva.	Artículo 5°. Derechos adquiridos de los trabajadores <u>servidores públicos</u>. Las entidades públicas deberán respetar y garantizar todas las normas y principios que protegen al trabajador <u>los servidores públicos</u>. Por lo tanto, la disminución de la jornada de trabajo para los empleados públicos y trabajadores oficiales no implicará la reducción de la remuneración salarial ni prestacional, ni el valor de la hora ordinaria de trabajo, ni exonera de las obligaciones en favor de los servidores públicos de la Rama Ejecutiva.
Artículo 6°. Extensión legislativa. En todos los artículos de los Decretos Leyes 1042 y 1045 de 1978 y demás normas concordantes, en donde se haga referencia a la jornada laboral máxima de cuarenta y ocho (48) horas, deberá entenderse, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, que la jornada laboral es de cuarenta y dos (42) horas a la semana, de conformidad con la aplicación gradual consagrada en el artículo 4°.	Sin modificaciones.
Artículo 7°. Efectividad de la reducción de jornada laboral en el sector público. El Gobierno nacional, a través de las entidades que componen el sector Función Pública, realizará dentro de los dos (2) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley una evaluación acerca de su cumplimiento, efectividad e impacto. De igual manera, rendirá informes anuales a las Comisiones Séptimas del Congreso de la República sobre estos aspectos.	Sin modificaciones.
Artículo 8°. Garantía de no regresividad. Los acuerdos colectivos celebrados entre la Administración Pública y las organizaciones sindicales que hayan pactado una jornada laboral menor a la máxima establecida en esta ley, no podrá ser objeto de desmejoría por parte de los jefes de las entidades públicas.	Sin modificaciones.
Artículo 9°. Vigencia. La presente ley empezará a regir a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Sin modificaciones.

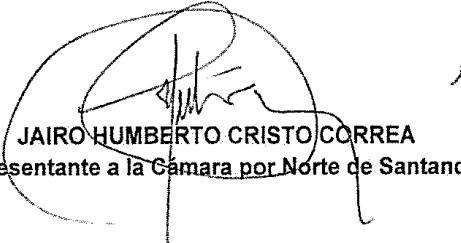
9. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las consideraciones anteriores, de manera respetuosa solicito a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes dar primer debate y aprobar el *Proyecto de Ley número 089 de 2025 Cámara, por medio de la cual se reduce la jornada laboral de los empleados públicos y los trabajadores oficiales*, conforme al texto que se anexa:

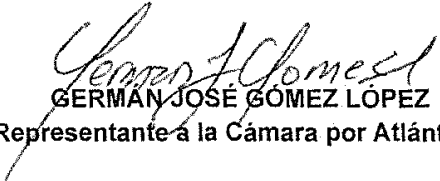
De los honorables Congresistas,



MARIA FERNANDA CARRASCAL ROJAS
Representante a la Cámara por Bogotá



JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA
Representante a la Cámara por Norte de Santander



GERMÁN JOSÉ GÓMEZ LÓPEZ
Representante a la Cámara por Atlántico

10. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 89 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se reduce la jornada laboral de los empleados públicos y los trabajadores oficiales y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto reducir de manera gradual el máximo de la jornada laboral de los empleados públicos y los trabajadores oficiales en todos los niveles de la Rama Ejecutiva, sin disminuir su asignación salarial, sus prestaciones sociales ni afectar los derechos adquiridos y garantías.

Parágrafo 1°. El Gobierno nacional, en cabeza del Departamento Administrativo de la Función Pública y la participación del Ministerio de Trabajo, realizará mesas técnicas con los jefes de las entidades de los sectores administrativos, sindicatos representativos de las entidades públicas del orden nacional y demás grupos de interés, con el objetivo de plantear alternativas que permitan el fortalecimiento de la prestación del servicio a la ciudadanía. Estas mesas deberán establecer las acciones que mitiguen un posible impacto negativo de la reducción de las horas en la prestación del servicio y el cumplimiento del objeto de las entidades públicas en el orden nacional, para lo cual, el Gobierno nacional desarrollará programas para mejorar la cualificación y las competencias de los empleados públicos y los trabajadores oficiales, con enfoque al uso y complementación de las tecnologías de la información y la inteligencia artificial para el desarrollo de sus funciones.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional, en cabeza del Departamento Administrativo de la Función Pública, y la participación de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y del Ministerio de Trabajo a través de sus direcciones territoriales, realizará mesas técnicas con los alcaldes y gobernadores, sindicatos representativos de las entidades públicas del orden territorial y demás grupos de interés, con el objetivo de plantear alternativas que permitan el fortalecimiento de la prestación del servicio a la ciudadanía. Estas mesas deberán establecer las acciones que mitiguen un posible impacto negativo de la reducción de las horas en la prestación del servicio y el cumplimiento del objeto de las entidades públicas en el orden nacional, para lo cual, el Gobierno nacional desarrollará programas para mejorar la cualificación y las competencias de los empleados públicos y los trabajadores oficiales, con enfoque al uso y complementación de las tecnologías de la información y la inteligencia artificial para el desarrollo de sus funciones.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 33 del Decreto Ley 1042 de 1978, el cual quedará así:

Artículo 33. De la jornada de trabajo. *La asignación mensual fijada en las escalas de remuneración a que se refiere el presente Decreto, corresponde a jornadas de cuarenta y dos (42) horas semanales. A los empleos cuyas funciones implican el desarrollo de actividades discontinuas, intermitentes o de simple vigilancia podrá señalárseles una jornada de trabajo de doce horas diarias, sin que en la semana excedan un límite de 66 horas.*

Dentro del límite máximo fijado en este artículo, el jefe del respectivo organismo podrá establecer el horario de trabajo y compensar la jornada del sábado con tiempo diario adicional de labor, sin que en ningún caso dicho tiempo compensatorio constituya trabajo suplementario o de horas extras.

El trabajo realizado en día sábado no da derecho a remuneración adicional, salvo cuando exceda la

jornada máxima semanal. En este caso se aplicará lo dispuesto para las horas extras.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 3° de la Ley 6ª de 1945, el cual quedará así:

Artículo 3°. *Las horas de trabajo no podrán exceder de ocho (8) al día, ni de cuarenta y dos (42) a la semana, salvo las excepciones legales. El Gobierno podrá ordenar la reducción de las jornadas de trabajo en las labores que sean especialmente peligrosas o insalubres, de acuerdo con dictámenes técnicos al respecto, y previa audiencia de comisiones paritarias de patronos y trabajadores.*

Parágrafo 1°. *Lo dispuesto en este artículo no se aplica a los casos de grave peligro; ni a los trabajadores que ocupen puestos de dirección o confianza; ni a las demás labores que a juicio del Gobierno, no sean susceptibles de limitación de la jornada o deban regirse por normas especiales.*

Parágrafo 2°. *La jornada ordinaria diurna estará comprendida entre las seis (6) horas y las diez y ocho (18) horas, y la jornada ordinaria nocturna entre las diez y ocho horas (18) y las seis (6). Esta se pagará con un recargo de un treinta y cinco por ciento (35%) sobre la jornada ordinaria diurna. La remuneración del trabajo suplementario implicará un recargo del veinticinco por ciento (25%) sobre la jornada diurna, y del cincuenta por ciento (50%) sobre la jornada nocturna; a menos que se trate de labores discontinuas o intermitentes, o de las actividades previstas en el parágrafo 1 de este artículo, cuya remuneración adicional será estipulada equitativamente por las partes.*

Artículo 4°. Implementación gradual. La disminución de la jornada laboral ordinaria de que trata esta ley, podrá ser implementada de manera gradual por el empleador, de la siguiente manera:

a. En el caso de los empleados públicos, transcurrido un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la ley, se reducirá una (1) hora de la jornada laboral semanal, quedando en cuarenta y tres (43) horas semanales.

Pasados dos (2) años de la entrada en vigencia de la ley, se reducirá otra hora de la jornada laboral semanal, quedando definitivamente en cuarenta y dos (42) horas semanales, conforme a lo establecido en el artículo 2° de la presente ley.

b. En el caso de los trabajadores oficiales, transcurrido un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la ley, se reducirá una (1) hora de la jornada laboral semanal, quedando en cuarenta y siete (47) horas semanales.

Pasados dos (2) años de la entrada en vigencia de la ley, se reducirá otra hora de la jornada laboral semanal, quedando en cuarenta y seis (46) horas semanales.

A partir del tercer año de la entrada en vigencia de la ley, se reducirán dos (2) horas cada año hasta llegar a las cuarenta y dos (42) horas semanales,

conforme a lo establecido en el artículo 3° de la presente ley.

Parágrafo. Las entidades públicas, sin perjuicio de que a la entrada en vigencia de la presente ley, podrán aplicar directamente a la jornada laboral de cuarenta y dos (42) horas a la semana, previo estudio que presenten las entidades públicas del orden presenten al Departamento Administrativo de la Función Pública. En el caso de las entidades públicas del orden territorial, deberán presentar dicho estudio tanto a la Escuela Superior de Administración Pública como a la dirección territorial del Ministerio del Trabajo.

Artículo 5°. Derechos adquiridos de los servidores públicos. Las entidades públicas deberán respetar y garantizar todas las normas y principios que protegen a los servidores públicos.

Por lo tanto, la disminución de la jornada de trabajo para los empleados públicos y trabajadores oficiales no implicará la reducción de la remuneración salarial ni prestacional, ni el valor de la hora ordinaria de trabajo, ni exonera de las obligaciones en favor de los servidores públicos de la Rama Ejecutiva.

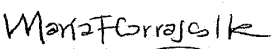
Artículo 6°. Extensión legislativa. En todos los artículos de los Decretos Leyes 1042 y 1045 de 1978 y demás normas concordantes, en donde se haga referencia a la jornada laboral máxima de cuarenta y ocho (48) horas, deberá entenderse, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, que la jornada laboral es de cuarenta y dos (42) horas a la semana, de conformidad con la aplicación gradual consagrada en el artículo 4°.

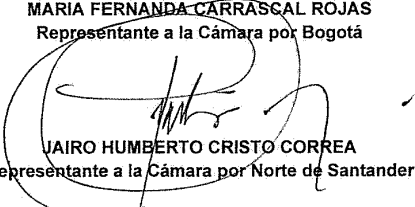
Artículo 7°. Efectividad de la reducción de jornada laboral en el sector público. El Gobierno nacional, a través de las entidades que componen el sector Función Pública, realizará dentro de los dos (2) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley una evaluación acerca de su cumplimiento, efectividad e impacto. De igual manera, rendirá informes anuales a las comisiones séptimas del Congreso de la República sobre estos aspectos.

Artículo 8°. Garantía de no regresividad. Los acuerdos colectivos celebrados entre la Administración Pública y las organizaciones sindicales que hayan pactado una jornada laboral menor a la máxima establecida en esta ley, no podrá ser objeto de desmejoría por parte de los jefes de las entidades públicas.

Artículo 9°. Vigencia. La presente ley empezará a regir a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,


MARIA FERNANDA CARRASCAL ROJAS
Representante a la Cámara por Bogotá


JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA
Representante a la Cámara por Norte de Santander


GERMÁN JOSÉ GÓMEZ LÓPEZ
Representante a la Cámara por el Atlántico

11. REFERENCIAS

Arcila, D. Lara & E. Oviedo, J. (2022). Innovación en la gestión del talento humano para mejorar la productividad en el sector público.

Arteaga, E. (2016). Jornada de trabajo en el sector público. *Erg@ omnes*, 8(1), 74-82.

Beltrán, D. (2015). La productividad: elementos para su análisis. Tomado de:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/red/publicaciones/la-productividad:-elementos-para-su-analisis>

CABRITA Jorge, BRANDSMA Nils. Industrial relations Working time in 2017–2018. EUROFOUND. Disponible en:

<https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/2019/working-time-2017-2018>

Constitución Política de Colombia. (1991). *Congreso de la República de Colombia*.

Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicadonúmero 11001030600020190010500 (2422). Concepto solicitado por el Departamento Administrativo de la Función Pública.

Decreto número 3135 de 1968. Por el cual se prevé la integración de la seguridad social entre el sector público y el privado y se regula el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales. *Función Pública*.

Decreto número 1868 de 1969. Por el cual se reglamenta el Decreto número 3135 de 1968. *Función Pública*.

Decreto Ley 1042 de 1978. Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y unidades administrativas especiales del orden nacional, se fijan las escalas de remuneración correspondientes a dichos empleos y se dictan otras disposiciones. *Función Pública*.

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2023). Abecé del plan de formalización laboral para la administración pública en equidad.

Foro Económico Mundial. (2023). Informe sobre el futuro del empleo 2023. Tomado de: <https://www.weforum.org/publications/the-future-of-jobs-report-2023/>

Ley 6ª de 1945. Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial de trabajo. *Congreso de la República*.

Ley 2101 de 2021. Por medio de la cual se reduce la jornada laboral semanal de manera gradual, sin disminuir el salario de los trabajadores y se dictan otras disposiciones. *Congreso de la República*.

OECD (2024), Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2024, OECD Publishing, Paris, publicado en: <https://doi.org/10.1787/0f191dcb-es>.

Organización Internacional del Trabajo. (2016). ILO. Tomado de:

<https://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/research-and-databases/kilm/lang--en/index.htm>

Organización Internacional del Trabajo. (2023). Impulsando la Productividad en Colombia. Tomado de:

https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_dialogue/@act_emp/documents/publication/wcms_897225.pdf

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. 2022. Balance vida - trabajo. Tomado de:

<https://www.oecdbetterlifeindex.org/es/topics/work-life-balance-es/>

Rodríguez, L. (2012). El verdadero concepto de servidor público. *Memorando de Derecho*, 3(3), 171-180.

The Conference Board. (2023). Tomado de: <https://www.conference-board.org/eu/>

CONTENIDO

Gaceta número 1761 - jueves, 18 de septiembre de 2025

CÁMARA DE REPRESENTANTES

CARTAS DE ADHESIÓN Págs.

Carta de adhesión al proyecto de ley estatutaria número 028 de 2025 Cámara Honorable Representante David Ricardo Racero Mayorca, por medio de la cual se establece la obligatoriedad para los candidatos a presidencia, gobernaciones y alcaldías de participar en debates públicos durante la campaña electoral y se dictan otras disposiciones.....	1
---	---

PONENCIAS

Informe de ponencia positiva para primer debate texto propuesto del proyecto de ley número 050 de 2025 Cámara, por medio del cual se prohíbe la participación accionaria de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) en las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, y se dictan otras disposiciones.....	2
Informe de ponencia positiva para primer debate texto propuesto del proyecto de ley número 076 de 2025 Cámara, por medio del cual se dispone conforme al principio de libertad de escogencia la afiliación a las Cajas de Compensación Familiar y se dictan otras disposiciones.....	9
Informe de ponencia positiva para primer debate texto propuesto del proyecto de ley número 089 de 2025 Cámara, por medio de la cual se reduce la jornada laboral de los empleados públicos y los trabajadores oficiales.	18