



# 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° 293

Bogotá, D. C., miércoles, 15 de abril de 2026

EDICIÓN DE 23 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### **INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 431 DE 2025 CÁMARA**

*por medio de la cual se crea la compensación económica como reconocimiento al trabajo de cuidado en el hogar mitigando el desequilibrio económico derivado del divorcio o la disolución de la unión marital de hecho.*

Bogotá, D. C., 14 de abril de 2026

Honorable Representante

**GABRIEL BECERRA YÁÑEZ**

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**REFERENCIA: Ponencia para Primer Debate en Cámara de Representantes del Proyecto de Ley número 431 de 2025 Cámara, por medio de la cual se crea la compensación económica como reconocimiento al trabajo de cuidado en el hogar mitigando el desequilibrio económico derivado del divorcio o la disolución de la unión marital de hecho.**

Respetado Presidente,

En cumplimiento de la designación realizada por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992 y ss, me permito rendir **Informe de Ponencia para Primer Debate del Proyecto de Ley número 431 de 2025 Cámara, por medio de la cual se crea la**

*compensación económica como reconocimiento al trabajo de cuidado en el hogar mitigando el desequilibrio económico derivado del divorcio o la disolución de la unión marital de hecho.*

**JENNIFER PEDRAZA SANDOVAL**

Representante a la Cámara

Ponente Única

#### **INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 431 DE 2025 CÁMARA**

*por medio de la cual se crea la compensación económica como reconocimiento al trabajo de cuidado en el hogar mitigando el desequilibrio económico derivado del divorcio o la disolución de la unión marital de hecho.*

En mi calidad de ponente del proyecto de ley de la referencia, por designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de Cámara de Representantes, informada mediante el Oficio C.P.C.P. 3-1-696 de 2025, el informe de ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes a continuación está organizado en las siguientes partes:

1. **TRÁMITE DE LA INICIATIVA**
2. **OBJETO DEL PROYECTO**
3. **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**
- 3.1. **LA ECONOMÍA DEL CUIDADO: TRABAJO INVISIBLE, VALOR IGNORADO**
- 3.2. **LA ASIMETRÍA DEL TIEMPO: BRECHAS DE GÉNERO EN EL USO COTIDIANO**
- 3.3. **EL COSTO DE OPORTUNIDAD: IMPACTO EN LA AUTONOMÍA ECONÓMICA Y LA VULNERABILIDAD FEMENINA**
- 3.4. **CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY**
- 3.5. **DERECHO COMPARADO**
- 3.5.1. **ESPAÑA**
- 3.5.2. **CHILE**
- 3.6. **IMPACTOS SOCIALES, ECONÓMICOS Y JURÍDICOS DEL PROYECTO**
- 3.6.1. **RECONOCIMIENTO Y VALORACIÓN DEL TRABAJO DE CUIDADO NO REMUNERADO**
- 3.6.2. **CORRECCIÓN DE LA DESIGUALDAD DE GÉNERO ESTRUCTURAL**
- 3.6.3. **PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA ECONÓMICA**
- 3.6.4. **PROTECCIÓN CONTRA LA VULNERABILIDAD ECONÓMICA POSTERIOR AL DIVORCIO O DISOLUCIÓN DE LA UNIÓN MARITAL DE HECHO**
- 3.6.5. **ACTUALIZACIÓN DEL RÉGIMEN DE FAMILIA A ESTÁNDARES INTERNACIONALES**
- 3.6.6. **FORTALECIMIENTO DE LA COHESIÓN FAMILIAR Y REPARACIÓN INTEGRAL**
4. **IMPACTO FISCAL**
5. **CONFLICTO DE INTERESES**
6. **PROPOSICIÓN**
7. **TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE**

#### 1. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El proyecto de ley fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 16 de octubre de 2025, asignándole el número de Proyecto de Ley número 431 de 2025 y repartiéndose en la Comisión Primera Constitucional publicándose en *Gaceta del Congreso* número 2012 del 22 de octubre de 2025.

La autoría de esta iniciativa legislativa corresponde a la honorable Senadora Jael Quiroga Carrillo.

El 15 de diciembre de 2025 la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de Cámara de Representantes mediante el Oficio C.P.C.P. 3-1-696 de 2025 designó como ponente única a la honorable Representante Jennifer Pedraza Sandoval.

#### 2. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El objeto de este proyecto de ley es incorporar en el ordenamiento jurídico colombiano la figura de la compensación económica para el cónyuge o compañero permanente que, tras el divorcio o la disolución de la unión marital de hecho, sufra un desequilibrio económico en relación con la otra parte. Esta medida busca mitigar dicho desequilibrio y reconocer las labores de cuidado como trabajo no remunerado asumido por uno de los miembros de la pareja, tales como las labores domésticas y la crianza de los hijos e hijas, que históricamente han impedido a muchas personas, mayoritariamente mujeres, desarrollar una actividad remunerada o hacerlo en menor medida, afectando sus oportunidades económicas y su acceso a una pensión.

El proyecto de ley, de conformidad con el texto propuesto para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, consta de seis (6) artículos, incluido el de vigencia, así:

- Artículo 1°. Establece el objeto de la ley.
- Artículo 2°. Compensación económica.
- Artículo 3°. Formas de pago de la compensación económica.
- Artículo 4°. Tasación y temporalidad.
- Artículo 5°. Reconocimiento
- Artículo 6°. Vigencia.

#### 3. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El matrimonio y las uniones maritales de hecho, en muchos casos, se estructuran a partir de una división tradicional del trabajo: mientras uno de los cónyuges o compañeros permanentes asume el rol de proveedor económico, el otro se encarga de las labores de cuidado de los hijos e hijas y del hogar. Esta dinámica reproduce roles y estereotipos de género aún presentes en la sociedad colombiana, conforme a los cuales las mujeres asumen mayoritariamente el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, mientras los hombres desempeñan el papel de proveedores económicos. Dicha distribución tiene profundas consecuencias para la estabilidad económica de quienes asumen las labores de cuidado, principalmente las mujeres, al momento de la terminación de la relación, al afectar sus ingresos, su inserción laboral y sus posibilidades de acceso a una pensión.

Estudios del DANE (2022) muestran que las mujeres dedican en promedio 3 veces más tiempo al trabajo doméstico no remunerado que los hombres. Además, las mujeres divorciadas con hijos tienen menores tasas de empleo formal y mayores niveles de pobreza que sus contrapartes masculinas.

A pesar de ello, el ordenamiento jurídico colombiano no ofrece una protección específica que garantice el reconocimiento y mitigación de este desequilibrio económico. El resultado es una desprotección sistemática que reproduce la desigualdad de género en el ámbito económico. Existe una brecha normativa y práctica que ha dejado a muchas mujeres en situación de vulnerabilidad económica tras la disolución del vínculo matrimonial y uniones maritales de hecho, especialmente aquellas que durante la relación asumieron de manera preponderante el rol de cuidado no remunerado del hogar y de los hijos.

El presente proyecto de ley busca incorporar de manera explícita en el ordenamiento jurídico colombiano una disposición que contemple y garantice el acceso a una compensación económica para quienes aportan con labores de cuidado en el hogar y han sacrificado su desarrollo laboral y/o profesional. Con ello, se pretende establecer una garantía que mitigue el desequilibrio económico que puede acarrear para estas personas el divorcio o la disolución de la unión marital de hecho, reconociendo, a través de dicha compensación, su aporte en la economía del cuidado.

### 3.1. LA ECONOMÍA DEL CUIDADO: TRABAJO INVISIBLE, VALOR IGNORADO

La crítica feminista a la economía convencional ha evidenciado cómo esta ignora sistemáticamente la “economía extendida”, es decir, el vasto universo de actividades no mercantiles que son fundamentales para el sostenimiento de la vida y el bienestar social<sup>1</sup>. Esta omisión ha invisibilizado un pilar del sistema económico: la economía del cuidado. Su análisis es estratégico para comprender las raíces de la desigualdad de género, ya que revela una carga desproporcionada de trabajo esencial, no reconocido ni valorado, que recae sistemáticamente sobre las mujeres.

Este marco crítico impulsó una evolución conceptual, transitando desde la noción restrictiva de “trabajo doméstico” hacia el concepto más amplio de “trabajo de cuidado”. Este último reconoce que dichas labores no solo satisfacen necesidades materiales, sino que abarcan dimensiones emocionales y relacionales cruciales para la cohesión social y la reproducción de la fuerza de trabajo<sup>2</sup>. La XIX Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) que se realizó en 2013 refrendó este marco al adoptar una definición de “trabajo” que abarca “*el conjunto de actividades humanas, remuneradas o no, que producen bienes o servicios en una economía*”, incluyendo explícitamente las actividades de cuidado no remuneradas<sup>3</sup>.

El valor de esta economía oculta es extraordinariamente significativo. Según la Cuenta Satélite de Economía del Cuidado del DANE, la valoración del trabajo de cuidado no remunerado (TDCNR) alcanzó el 20,5% del Producto Interno Bruto (PIB) de Colombia en 2012<sup>4</sup>. Esta cifra supera la contribución de sectores como la industria manufacturera, que representó el 11,9% del PIB en el mismo año. Así mismo, en el 2021, en reporte más reciente del DANE, reportó que el TDCNR de las mujeres en valor económico corresponde a 75,9% y el de los hombres 24,1%, lo que representó el 21,7% de la producción total nacional de la economía<sup>5</sup>.

Esta economía sumergida, sostenida mayoritariamente por mujeres, externaliza los costos de la reproducción social y la regeneración de la fuerza de trabajo, permitiendo que el sistema de mercado opere sin internalizar sus costos reales de sostenimiento. En reconocimiento de esta realidad, la Ley 1413 de 2010 reguló la inclusión del TDCNR en el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) para medir su contribución al desarrollo y guiar la formulación de políticas públicas<sup>6</sup>.

La asignación desproporcionada de estas tareas a las mujeres es una construcción social arraigada en la división sexual del trabajo, un paradigma que asocia culturalmente a las mujeres con el espacio doméstico y a los hombres con la esfera pública. Esta “feminización” del cuidado se traduce en una carga no reconocida que limita las oportunidades de las mujeres en otras esferas. La invisibilidad económica y la feminización social del trabajo de cuidado no son conceptos teóricos; crean las condiciones para una distribución marcadamente desigual del recurso más fundamental: el tiempo.

### 3.2. ASIMETRÍA DEL TIEMPO: BRECHAS DE GÉNERO EN EL USO COTIDIANO

El análisis del uso del tiempo es una métrica objetiva y poderosa para cuantificar la desigualdad de género. Permite ir más allá de los indicadores del mercado laboral y observar la carga total de trabajo que asumen hombres y mujeres. En Colombia, los datos de la Encuesta Nacional de Usos del Tiempo (ENUT) revelan una distribución marcadamente asimétrica de las responsabilidades, demostrando que la jornada laboral de las mujeres es significativamente más extensa, aunque en gran parte no remunerada.

La ENUT de 2021 expone una división clara en la forma en que hombres y mujeres distribuyen su tiempo de trabajo a lo largo de un día promedio. La siguiente tabla<sup>7</sup> resume las diferencias fundamentales:

<sup>4</sup> *Ibidem*

<sup>5</sup> DANE (2023). Cuenta de producción y generación del ingreso del Trabajo Doméstico y de Cuidado no remunerado (TDCNR) 2021 provisional. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/CSEC/bol-CSEC-2021p.pdf>

<sup>6</sup> Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) (2018). INVESTIGAS: Estudios innovadores sobre economía, género e indicadores.

<sup>7</sup> DANE, Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (Enut), 2020-2021

<sup>1</sup> ONU Mujeres (2012). La economía feminista desde América Latina: Una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región.

<sup>2</sup> Escuela Nacional Sindical (2015). De cuidados y descuidos: la economía del cuidado en Colombia y perspectivas de política pública.

<sup>3</sup> Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) (2018). INVESTIGAS: Estudios innovadores sobre economía, género e indicadores.

Actividad	Tiempo Promedio Mujeres al Día (Horas: Minutos)	Tiempo Promedio Hombres al Día (Horas: Minutos)
Trabajo remunerado (comprendido en el SCN)	7:37	8:57
Trabajo no remunerado (NO comprendido en el SCN)	7:44	3:06

El análisis de estos datos es contundente: las mujeres dedican, en promedio, más del doble de tiempo que los hombres al trabajo no remunerado y, frente al tiempo de trabajo remunerado el tiempo que disponen tanto hombres como mujeres tienen una carga similar. Esta disparidad confirma que mientras los hombres se especializan en la producción para el mercado, las mujeres asumen la mayor parte de la producción para el hogar, un trabajo igualmente demandante pero sin reconocimiento económico<sup>8</sup>.

Esta sobrecarga de trabajo, conocida como la “doble jornada”, se evidencia claramente incluso entre la población empleada. Los datos del DANE muestran que el 90% de las mujeres con un empleo remunerado también realizan trabajo doméstico y de cuidado, en contraste con solo el 61% de los hombres empleados. La asimetría persiste entre la población desempleada: el 96% de las mujeres sin empleo realiza trabajo no remunerado, en comparación con el 76% de los hombres en la misma situación, lo que sugiere que las responsabilidades de cuidado actúan como una barrera directa para la búsqueda de empleo<sup>9</sup>. Estas cifras no representan sólo una carga, sino la evidencia de que las estadísticas laborales tradicionales son ciegas al género, lo que exige una re-conceptualización de la fuerza de trabajo que integre el ámbito remunerado y no remunerado para revelar la totalidad de la contribución económica de las mujeres.

Las brechas de género en el uso del tiempo se intensifican en los contextos rurales. Allí, la participación de las mujeres en labores de cuidado alcanza el 93% (frente al 60% de los hombres), y dedican en promedio 5 horas y 6 minutos más que los hombres a estas tareas cada día. Esta brecha ampliada refleja una mayor dependencia del trabajo no remunerado de las mujeres para el sostenimiento de los hogares rurales.

La disparidad en la asignación del tiempo no es una simple estadística; representa un costo de oportunidad directo y significativo para las mujeres, con barreras tangibles para su autonomía económica y su bienestar general.

### 3.3. EL COSTO DE OPORTUNIDAD: IMPACTO EN LA AUTONOMÍA ECONÓMICA Y LA VULNERABILIDAD FEMENINA

La asimetría documentada –donde las mujeres dedican en promedio 7 horas y 44 minutos diarios al trabajo no remunerado frente a solo 3 horas de

los hombres– no es una mera estadística; representa un masivo costo de oportunidad que inhibe estructuralmente su autonomía económica. Cada hora dedicada al cuidado no remunerado es una hora que no puede invertirse en formación, desarrollo profesional, participación cívica u ocio.

Esta “doble jornada” opera como una barrera estructural para la inserción, permanencia y promoción de las mujeres en el mercado laboral. Para poder conciliar la vida laboral con las responsabilidades familiares, muchas mujeres se ven obligadas a buscar trabajos más flexibles. Frecuentemente, esta búsqueda las conduce a empleos precarios, informales, por cuenta propia o mal remunerados que, si bien ofrecen flexibilidad, sacrifican la estabilidad, la protección social y las posibilidades de ascenso profesional<sup>10</sup>.

La consecuente falta de generación de ingresos propios sitúa a las mujeres en una posición de dependencia, limitando su capacidad para tomar decisiones libres e informadas sobre sus vidas<sup>11</sup>. Dicha dependencia reduce su poder de negociación dentro del hogar y su capacidad para salir de relaciones de violencia o desigualdad.

A pesar del aumento de la participación laboral femenina, persisten profundas brechas. Las mujeres enfrentan mayores tasas de desempleo y subempleo, una brecha salarial significativa<sup>12</sup>, y una mayor concentración en el empleo informal y por cuenta propia. La segregación ocupacional, tanto horizontal (concentración en sectores de servicios y cuidado) como vertical (menor acceso a puestos de liderazgo), es una constante.

La desigualdad no se limita a los ingresos, sino que se extiende a la acumulación de activos. En Colombia para 2017, las mujeres representaron solo el 36% del grupo de personas con mayor riqueza, y su patrimonio promedio es un 15% inferior al de los hombres.

La especialización en el trabajo de cuidado no remunerado conduce a una depreciación del capital humano relevante para el mercado y a una incapacidad para acumular activos financieros y

<sup>8</sup> Escuela Nacional Sindical (2015). De cuidados y descuidos: la economía del cuidado en Colombia y perspectivas de política pública.

<sup>9</sup> DANE (2021). Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (Enut), 2020-2021

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) (2018). INVESTIGAS: Estudios innovadores sobre economía, género e indicadores.

<sup>12</sup> Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) (2025). Boletín técnico del 10 de septiembre de 2025 sobre mercado laboral según sexo. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/GEIH/bol-GEIHMLS-may-jul2025.pdf>

físicos propios. Esto genera una situación de extrema vulnerabilidad económica en caso de separación, divorcio o viudez. La persona que asumió el rol de cuidadora, típicamente la mujer, se encuentra desprotegida: sin ingresos, sin experiencia laboral reciente y con un capital humano devaluado.

La evidencia analizada demuestra que la distribución desigual del trabajo de cuidado es un mecanismo central que produce y reproduce la desigualdad de género en Colombia. Por lo tanto, cualquier agenda de desarrollo que aspire a la equidad de género debe abordar de manera central la economía del cuidado. Esto exige un marco de políticas articuladas en torno a un triple imperativo: el reconocimiento del valor del cuidado a través de su medición sistemática; la reducción de la carga de trabajo no remunerado mediante la inversión en infraestructura social y servicios públicos; y la redistribución equitativa de estas tareas entre hombres y mujeres, así como entre las familias, el Estado y el mercado.

### 3.4. CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto encuentra sólido fundamento en la Constitución de 1991, en su artículo 13 consagra el derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación.

En su artículo 42 define a la familia como núcleo fundamental de la sociedad y protege los derechos de sus integrantes señalando que *“las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja”*. Al proponer una compensación por el desequilibrio económico que sufre quien se dedicó al hogar, el proyecto busca materializar esta igualdad, reconociendo que la dedicación al cuidado es un deber y un aporte fundamental que no puede traducirse en una desventaja patrimonial al disolverse el vínculo.

Así mismo, el artículo 43 de la Constitución prohíbe explícitamente *“cualquier clase de discriminación”* contra la mujer, especialmente cuando se encuentre en estado de debilidad manifiesta.

La obligación en cabeza del Estado colombiano de promover, respetar, garantizar y proteger la igualdad de las mujeres se encuentra reforzada por el bloque de constitucionalidad (artículo 93 de la Constitución Política). En efecto, esta se encuentra consagrada en múltiples instrumentos internacionales de Derechos Humanos que ha ratificado Colombia:

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), que reconoce todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos (artículo 1°), y señala la protección contra toda forma de discriminación.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), que en los artículos 2° y 3° que fija la regla del goce y el ejercicio de los derechos sin discriminación por sexo.

- La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (1979) (Cedaw) (por sus siglas en inglés), cuyo artículo 2° literales b) y c) consagra la obligación de los Estados partes de adoptar medidas adecuadas que prohíban toda discriminación contra la mujer y de establecer la protección jurídica de la mujer sobre una base de igualdad con el hombre.

El artículo 16 de la Convención es particularmente relevante, ya que exige a los Estados Parte adoptar medidas para eliminar la discriminación contra la mujer “en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares”.

De manera específica, el literal c) de dicho artículo establece el deber de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, “los mismos derechos y responsabilidades durante el matrimonio y con ocasión de su disolución”.

Asimismo, el literal h) garantiza los mismos derechos para ambos cónyuges en materia de propiedad, gestión, administración, goce y disposición de los bienes.

En su Recomendación General número 29 (2013), el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Cedaw) insta a los Estados a garantizar que, en caso de disolución del matrimonio, las mujeres puedan reclamar beneficios económicos proporcionales a su contribución al hogar.

- Por su parte, la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (1993), en sus artículos 1° y 2°, define la violencia contra la mujer, y en el artículo 3° consagra que esta debe gozar de condiciones de igualdad en diversos ámbitos, incluido el económico.

La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado han desarrollado una línea jurisprudencial que sustenta la necesidad del presente proyecto de ley.

En relación con el reconocimiento del valor del trabajo doméstico, la jurisprudencia ha sido enfática en señalar que su infravaloración perpetúa la discriminación histórica contra la mujer, como se evidencia en las Sentencias C-507 de 2023 y T-462 de 2021. Asimismo, se ha superado la idea de que este trabajo no genera valor, reconociendo que constituye un presupuesto fundamental para que el otro cónyuge o compañero permanente pueda acceder al mercado laboral y a derechos como la pensión.

En lo referente a la necesidad de un enfoque de género, las Altas Cortes han ordenado aplicar esta perspectiva para cuestionar los estereotipos según los cuales las labores de cuidado no constituyen un aporte a la sociedad conyugal (SU-349 de 2022). La invisibilización de estas labores se considera una forma de “violencia institucional” (SU-349 de

2022), ya que relega a la mujer al ámbito privado y limita su desarrollo profesional y económico<sup>13</sup>.

En cuanto al impacto en la autonomía económica, se ha reconocido que la sobrecarga en las labores de cuidado constituye uno de los principales obstáculos para que las mujeres accedan al mercado laboral, coticen al sistema de seguridad social y logren su autonomía, incentivando su permanencia en la economía informal, como se señaló en la Sentencia T-447 de 2023<sup>14</sup>. El proyecto de ley enfrenta directamente esta consecuencia.

En línea con lo anterior, la Corte Constitucional ha establecido que es imperativa la protección al derecho de las mujeres a la igualdad. En la jurisprudencia de la Corte se indica lo siguiente: *“el derecho a la igualdad y la regla de prohibición de trato discriminado a las mujeres son obligatorios a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que se trata de derecho vigente, y que, dentro de esta perspectiva, las autoridades públicas y los particulares están jurídicamente obligados desde el Derecho Internacional, a no incurrir en diferencias de trato discriminatorio a las mujeres”*<sup>15</sup>.

La jurisprudencia constitucional ha sido uniforme en identificar el triple carácter que tiene la igualdad en el ordenamiento colombiano como valor, principio y derecho fundamental. En particular, es importante distinguir los efectos de cada una de estas 3 categorías:

- Como valor constituye un fin del Estado y un enunciado de eficacia imperativa.
- Como principio adquiere la condición de norma de Derecho Constitucional y de Derecho Internacional de los Derechos Humanos, lo que supone un mandato de

optimización que ordena que se tomen acciones, en la mayor medida posible, de acuerdo a las condiciones fácticas y jurídicas.

- Como derecho fundamental tiene aplicación directa y cláusula de garantía reforzada.

Además, se ha implementado en un doble sentido: (i) como derecho subjetivo personal que representa límites para el legislador y una obligación constitucionalmente impuesta a las ramas y órganos del poder público; y (ii) mediante protecciones específicas que la articulan en sentido material, manifestadas en las sentencias de tutela y sus diversas líneas jurisprudenciales.

Asimismo, la Corte Constitucional ha identificado distintos mandatos contenidos en los enunciados constitucionales sobre la igualdad que a su vez constituyen una expresión de su vínculo con la dignidad humana. A saber, la igualdad formal que implica el presupuesto de igualdad ante la ley e igualdad de protección y trato en la aplicación de la ley, así como el principio de no discriminación. De otra parte, se encuentra la igualdad material que requiere la implementación de medidas de discriminación afirmativa para transformar la sociedad y equilibrar las cuotas de poder social en favor de personas y grupos vulnerables o en situación de debilidad manifiesta.

La Corte Constitucional de Colombia ha desarrollado una línea jurisprudencial que reconoce la necesidad de proteger los derechos de las mujeres en situación de vulnerabilidad tras el divorcio. En Sentencias como la SU-389 de 2005, C-184 de 2003, T-925 de 2004, T-516 de 2023, y la T-250 de 2024, el alto tribunal ha señalado que la desigualdad económica producto de roles tradicionales de género debe ser compensada jurídicamente; el trabajo doméstico y de cuidado tiene un valor económico y social que debe ser reconocido y que las mujeres divorciadas, especialmente de edad avanzada o con hijos a cargo, deben recibir protección reforzada.

Finalmente, es menester traer a colación con mayor amplitud el pronunciamiento realizado por la Corte Constitucional en Sentencia T-462 de 2021, en donde analizó dos casos de mujeres mayores dependientes de pago de alimentos de sus exparejas, el núcleo de la sentencia es el reconocimiento de la desigualdad estructural que afecta a las mujeres debido a la división de roles en el matrimonio. La Corte argumentó que la administración de justicia debe aplicar un enfoque de género para visibilizar y reparar la violencia estructural contra la mujer.

La Sentencia T-462 de 2021 redefine el propósito de la obligación alimentaria entre excónyuges. No se trata solo de un deber de solidaridad, sino de un mecanismo para corregir la desigualdad. En este sentido, la Corte en Sentencia T-085 de 2024, citando la T-462 de 2021 señaló:

*“Partiendo de esa distribución asimétrica de las labores del cuidado, la Corte ha entendido los alimentos como una forma de paliar la discriminación*

<sup>13</sup> Sentencia C-032 de 2021, *por su parte, el derecho internacional de los derechos humanos bajo el reconocimiento de que la discriminación hacia la mujer aún permea a las sociedades, y la distinción entre hombres y mujeres a través de una definición de roles estereotipados y las estimaciones de la valía del ser humano fundadas en el género, para atribuir un mayor valor a los hombres, son concepciones no superadas, prevé una serie de instrumentos y define múltiples obligaciones para los Estados dirigidas a lograr que la igualdad entre hombres y mujeres sea efectiva. Los instrumentos han hecho énfasis en la erradicación de la violencia y la discriminación en contra de la mujer, las cuales adoptan diversas formas. En lo que respecta a los roles en la familia y las actividades de cuidado, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Violencia contra la Mujer (CEDAW) parte de precisar que el papel de la mujer en la procreación no debe ser causa de discriminación y que este no altera la responsabilidad conjunta del padre y la madre en la familia y en la educación de los hijos.*

<sup>14</sup> *“En suma, y de conformidad con lo referido, la carga inequitativa de trabajo de cuidado no remunerado que asumen las mujeres acentúa la brecha de género en el ingreso y participación laboral y, en general, limita el ejercicio de sus derechos en igualdad de condiciones frente a los hombres”.*

<sup>15</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-203/19. Magistrada Ponente: Cristina Pardo.

*y de disminuir la tensión que existe ante la ausencia de remuneración del trabajo de cuidado”.*

Asimismo, se reconoce que el divorcio constituye una “reconfiguración de las relaciones familiares y no su extinción”, por lo que la cuota alimentaria puede ser entendida como una “prolongación de los deberes de ayuda y socorro”, especialmente para la mujer que, tras la ruptura, mantiene su rol de cuidadora con pocas opciones para sostenerse económicamente.

Finalmente, la Corte en la parte resolutoria de la Sentencia T-462 de 2021, indicó:

*“QUINTO.- Enviar a las Comisiones Constitucionales Permanentes Segunda y Séptima de la Cámara de Representantes y del Senado de la República la presente providencia para que, en virtud del margen de configuración legislativa y los estándares constitucionales sobre los derechos de las mujeres analizados, adopten las medidas correspondientes en relación con el déficit de protección que tienen las mujeres en los escenarios de divorcio, ante la cuota alimentaria, de conformidad con las consideraciones realizadas en la presente providencia”.*

### 3.5. DERECHO COMPARADO

Se ha reconocido que la tendencia en un número significativo de países ha sido introducir regímenes de compensación que no se basan en la culpa, sino en el desmedro económico que la disolución del vínculo puede causar. Entre los ejemplos se encuentran las reformas en España y Chile, que han incorporado mecanismos para mitigar los desequilibrios económicos generados por el divorcio, considerando factores como la dedicación a la familia y la pérdida de oportunidades laborales.

#### 3.5.1. ESPAÑA

La pensión compensatoria está regulada en el artículo 97 del Código Civil español, reformado por la Ley 15 de 2005. El objetivo de esta figura es mitigar los desequilibrios económicos que la separación o el divorcio generan para uno de los cónyuges. Su finalidad es “compensar el desequilibrio económico que puede producir la separación o el divorcio”.

El derecho a esta compensación surge cuando la separación o el divorcio produce en uno de los cónyuges un “desequilibrio económico en relación con la posición del otro, que implique un empeoramiento en su situación anterior en el matrimonio”.

La compensación económica puede adoptar diferentes modalidades, según se acuerde o se determine judicialmente: temporal, indefinida o como prestación única. La determinación de la forma y del importe se establece prioritariamente en el “convenio regulador” que presentan los cónyuges de mutuo acuerdo ante el juez. A falta de acuerdo, es el juez quien, en la sentencia de divorcio, fija su cuantía y características.

#### 3.5.2. CHILE

La compensación económica en Chile fue introducida con la legalización del divorcio en 2004, a través de la Ley 19.947. Su propósito no se basa

exclusivamente en la culpa de uno de los cónyuges, sino en corregir el “desmedro económico” que la disolución del matrimonio causa a uno de ellos.

La finalidad es compensar al cónyuge que, por dedicarse al cuidado de los hijos o a las labores del hogar, sacrificó su desarrollo profesional y económico. El derecho a la compensación económica está consagrado en el artículo 61 de la Ley 19.947 de 2004:

“Si, como consecuencia de haberse dedicado al cuidado de los hijos o a las labores propias del hogar común, uno de los cónyuges no pudo desarrollar una actividad remunerada o lucrativa durante el matrimonio, o lo hizo en menor medida de lo que podía y quería, tendrá derecho a que, cuando se produzca el divorcio o se declare la nulidad del matrimonio, se le compense el menoscabo económico sufrido por esta causa”.<sup>16</sup>

Esta norma establece como requisitos para el otorgamiento de la compensación: la dedicación al cuidado de los hijos o a las labores del hogar común; no haber podido desarrollar una actividad remunerada o haberlo hecho en menor medida de lo que se podía y quería; haber sufrido un menoscabo económico como consecuencia de lo anterior; y que el derecho se active al momento del divorcio o de la declaración de nulidad del matrimonio.

Estas referencias internacionales constituyen un criterio auxiliar que evidencia la necesidad y pertinencia de adoptar una medida similar en Colombia, pues, a pesar de contar con normas generales, se carece de una regulación específica y eficaz sobre la materia, como se expuso a lo largo de la presente exposición de motivos.

### 3.6. IMPACTOS SOCIALES, ECONÓMICOS Y JURÍDICOS DEL PROYECTO

#### 3.6.1. RECONOCIMIENTO Y VALORACIÓN DEL TRABAJO DE CUIDADO NO REMUNERADO

El principal impacto del proyecto es el reconocimiento explícito y la valoración económica del trabajo de cuidado no remunerado. Este trabajo, que incluye actividades como la preparación de alimentos, la limpieza, el mantenimiento de la vivienda y el cuidado de niños, personas mayores y enfermas, constituye un aporte de fundamental importancia económica y social. La iniciativa permite visibilizar esta contribución, que históricamente ha operado como un subsidio invisible al sistema económico<sup>17</sup>, y alinea la legislación colombiana con los estándares internacionales que promueven la medición y el reconocimiento del valor de estas labores<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Artículo 61 Ley 19.947 de 2004. [https://oig.cepal.org/sites/default/files/2004\\_ley19947\\_chl.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/2004_ley19947_chl.pdf)

<sup>17</sup> CEPAL (2010). Consenso de Brasilia. Conferencia Regional sobre la mujer de América Latina y el Caribe

<sup>18</sup> CEPAL (2007). Consenso de Quito. X Conferencia Regional sobre la mujer de América Latina y el Caribe.

### **3.6.2. CORRECCIÓN DE LA DESIGUALDAD DE GÉNERO ESTRUCTURAL**

El proyecto contribuirá a mitigar la desigualdad estructural que afecta mayoritariamente a las mujeres. La evidencia estadística demuestra que las mujeres realizan la mayor parte del trabajo de cuidado no remunerado, dedicando más del doble de tiempo que los hombres a estas tareas. Esta distribución inequitativa, basada en estereotipos de género, limita su participación en el mercado laboral, amplía la brecha salarial y restringe su acceso a posiciones de liderazgo. La compensación económica propuesta permite equilibrar las asimetrías generadas en el ámbito familiar, las cuales suelen agravarse al momento del divorcio o de la disolución de la unión marital de hecho.

### **3.6.3. PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA ECONÓMICA**

La compensación económica fortalece la autonomía de la persona que, debido a su dedicación al hogar y al cuidado, queda en situación de dependencia económica tras la ruptura del vínculo. La interrupción de estudios o de la actividad laboral para asumir responsabilidades de cuidado representa un costo de oportunidad que dificulta la generación de ingresos propios. Al reconocer económicamente esta labor, el proyecto facilita el acceso a recursos financieros y patrimoniales, contribuyendo al empoderamiento económico y a la independencia material de quienes han asumido estas funciones.

### **3.6.4. PROTECCIÓN CONTRA LA VULNERABILIDAD ECONÓMICA POSTERIOR AL DIVORCIO O DISOLUCIÓN DE LA UNIÓN MARITAL DE HECHO**

La iniciativa busca proteger al cónyuge o compañero permanente que, tras la disolución del vínculo, queda en una situación de vulnerabilidad económica, en muchos casos sin ingresos suficientes para su subsistencia. La compensación económica se configura como una medida de protección social que permite superar la desigualdad socioeconómica que se intensifica con la ruptura, salvaguardando la estabilidad patrimonial de la familia reconfigurada. Asimismo, contribuye a prevenir situaciones de dependencia económica que pueden ocultar o perpetuar formas de violencia.

### **3.6.5. ACTUALIZACIÓN DEL RÉGIMEN DE FAMILIA A ESTÁNDARES INTERNACIONALES**

El proyecto moderniza el ordenamiento jurídico colombiano mediante la introducción de una compensación basada en el desequilibrio económico derivado de la distribución de roles en la vida familiar, y no en la culpabilidad. Con ello, se armoniza la normativa nacional con estándares internacionales que promueven la corresponsabilidad en las labores de cuidado y la protección integral de los derechos humanos, particularmente en el ámbito de las relaciones familiares.

### **3.6.6. FORTALECIMIENTO DE LA COHESIÓN FAMILIAR Y REPARACIÓN INTEGRAL**

Al garantizar el restablecimiento de la situación patrimonial del cónyuge o compañero permanente en condición de mayor debilidad económica, la medida contribuye a la protección de la cohesión y estabilidad familiar, incluso después de su disolución. La compensación económica puede entenderse como un mecanismo de reparación integral que reconoce el aporte realizado desde el hogar al sostenimiento y desarrollo de la familia y de la sociedad en su conjunto.

## **4. IMPACTO FISCAL**

El artículo 7° de 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 que en la exposición de motivos y en las ponencias de los proyectos de ley debe hacerse explícito el costo fiscal que se genere por el gasto ordenado o por el otorgamiento de beneficios tributarios. Dicho costo debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y, además, debe señalarse la fuente de financiación correspondiente.

No obstante, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-411 de 2009, precisó que el análisis del impacto fiscal de las iniciativas legislativas no constituye un requisito sine qua non para su trámite, ni puede erigirse como una barrera para el ejercicio de la función legislativa del Congreso de la República. En esa providencia, el alto tribunal indicó que la exigencia prevista en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 no crea un poder de veto legislativo en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y que la responsabilidad de evaluar el impacto fiscal no recae exclusivamente en el legislador. Por el contrario, señaló que el cumplimiento de dicha disposición corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en tanto es la entidad que cuenta con los datos, los equipos técnicos y la experticia necesaria en materia económica.

En este sentido, durante el trámite legislativo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá ilustrar al Congreso sobre las eventuales consecuencias económicas derivadas de la iniciativa, conforme al principio de racionalidad legislativa y a la distribución de competencias en materia de análisis fiscal.

Ahora bien, el presente proyecto de ley no ordena apropiaciones presupuestales directas, ni crea nuevas entidades, programas o cargas a cargo del Presupuesto General de la Nación. La compensación económica prevista en la iniciativa se configura como una obligación entre particulares que surge en el marco de las relaciones familiares y que será determinada caso por caso por la autoridad judicial competente, por lo cual no implica erogaciones con cargo al erario público. En consecuencia, no se generan impactos fiscales directos ni se requiere la definición de fuentes adicionales de financiación.

Sin perjuicio de lo anterior, y en aras de garantizar la plena observancia de las disposiciones contenidas en la Ley 819 de 2003, se solicitará al Ministerio de Hacienda y Crédito Público el concepto correspondiente durante el trámite legislativo, con el fin de contar con el análisis técnico que permita evaluar de manera integral las eventuales implicaciones económicas de la iniciativa.

## 5. CONFLICTO DE INTERESES

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual el autor del proyecto y los ponentes presentan en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describe las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el congresista pueda encontrar.

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

“Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así: (...)

- 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.

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

- a. Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.
- b. Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.
- c. Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan

beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

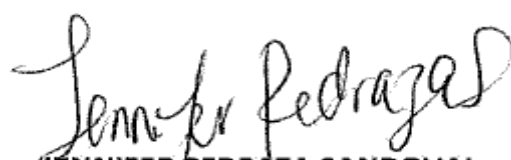
- d. Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.
- e. Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el congresista. El congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.
- f. Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...).”

En virtud de lo anterior, este proyecto de ley no reúne las condiciones anteriormente citadas de los literales a, b y c, de las circunstancias en las cuales es existente un conflicto de interés, toda vez que es una iniciativa de interés general que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado.

No obstante, corresponderá a cada congresista evaluar el contenido del presente proyecto de ley y de otros elementos que puedan derivarse o entenderse como generadores de conflicto de interés.

## 6. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, rendimos **Ponencia Positiva** y, en consecuencia, solicitamos a la honorable Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes aprobar en primer debate el **Proyecto de Ley número 431 de 2025 Cámara**, por medio de la cual se crea la *compensación económica como reconocimiento al trabajo de cuidado en el hogar mitigando el desequilibrio económico derivado del divorcio o la disolución de la unión marital de hecho*, conforme al texto propuesto.



JENNIFER PEDRAZA SANDOVAL

Representante a la Cámara

Ponente Única

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER  
DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA DE  
LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 431 DE 2025  
CÁMARA**

*por medio de la cual se crea la compensación económica como reconocimiento al trabajo de cuidado en el hogar mitigando el desequilibrio económico derivado del divorcio o la disolución de la unión marital de hecho.*

**El Congreso de Colombia,**

**DECRETA:**

**Artículo 1º. Objeto.** Incorporar en el ordenamiento jurídico colombiano una previsión que garantice el acceso a compensación económica a las personas que experimenten una situación de desequilibrio económico con ocasión del divorcio o la disolución de la unión marital de hecho, buscando reconocer su aporte a las labores del cuidado en el hogar y la familia.

**Artículo 2º. Compensación económica.** El cónyuge o el compañero permanente al que el divorcio o la disolución de la unión marital de hecho le produzca un desequilibrio económico en relación con la posición del otro, tendrá derecho a una compensación que podrá consistir en un pago temporal o por tiempo indefinido, o en una prestación única según se determine en el proceso judicial o por acuerdo de las partes.

A falta de acuerdo de voluntades de las partes para la definición de la pensión compensatoria el juez tendrá en cuenta:

- a. Ingresos de las partes
- b. Edad y estado de salud de las partes
- c. La cualificación profesional y las probabilidades de acceso a un empleo.
- d. Duración del matrimonio o la unión marital de hecho
- e. Aporte en el marco del matrimonio o la unión marital de hecho a las labores del cuidado en el hogar.
- f. La dedicación pasada y futura a labores de cuidado de hijos frutos de la unión.
- g. El impacto de la dedicación a labores del cuidado en el desarrollo profesional, laboral y las afectaciones presentes y futuras para acceder a derecho pensional.
- h. La colaboración con su trabajo en las actividades profesionales, laborales, mercantiles, entre otras del otro cónyuge o compañero permanente.
- i. Cualquier circunstancia adicional que resulte relevante.

**Parágrafo 1º.** La decisión judicial o acuerdo de las partes deberá fijar las bases para actualizar la pensión anualmente y las garantías para su efectividad

**Parágrafo 2º.** La fijación de compensación económica que se pacte de común acuerdo deberá constar en acuerdo de conciliación o en el marco del proceso notarial de liquidación de la sociedad conyugal o patrimonial, el cual prestará mérito ejecutivo.

**Artículo 3º. Formas de pago de la compensación económica.** Las partes de mutuo acuerdo o el juez podrán acudir a las siguientes modalidades para la fijación del pago de la compensación económica:

1. Pago en dinero, el cual podrá ser entregado en una o varias cuotas reajustables.
2. Pago con bienes muebles e inmuebles.
3. Constitución de derechos de usufructo, uso o habitación, respecto de bienes que sean de propiedad del cónyuge o compañero permanente deudor.

**Artículo 4º. Tasación y temporalidad.** La tasación y temporalidad de la pensión compensatoria deberán tomar siempre en consideración las facultades del deudor y sus circunstancias económicas y patrimoniales.

**Artículo 5º. Reconocimiento** El reconocimiento de compensación económica no excluye el reconocimiento de derecho de alimentos conforme lo regulado en el Título XXI del Libro Primero del Código Civil.

**Artículo 6º. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga aquellas normas que se contrapongan a lo que aquí dispuesto

Cordialmente,



**JENNIFER PEDRAZA SANDOVAL**

Representante a la Cámara

Ponente Única

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

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

Bogotá, D. C. Abril de 2026

Honorable Representante

**ORLANDO CASTILLO ADVÍNCULA**

Vicepresidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Bogotá, D. C.

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

Respetado Secretario,

En cumplimiento del encargo hecho por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, por medio del presente escrito me permito rendir **Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes al Proyecto de Ley número 521 de 2026 Cámara, 114 de 2024 Senado, por medio de la cual se reconoce el carácter de factor salarial a la bonificación judicial de los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación, la Rama Judicial y la Justicia Penal Militar, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y las Direcciones Seccionales de la Rama Judicial.**

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

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

**CONTENIDO**

1. Trámite de la iniciativa
2. Objeto del proyecto de ley
3. Contenido del proyecto de ley
4. Introducción
5. Justificación del proyecto de ley
6. Cifras relacionadas con los procesos judiciales referentes a la bonificación judicial en contra de la Rama Judicial
7. Fundamentos Constitucionales y legales
8. Impacto fiscal
9. Conflicto de interés
10. Pliego de modificaciones
11. Proposición
12. Texto propuesto para segundo debate

**1. TRÁMITE DE LA INICIATIVA**

El proyecto de ley fue radicado en la Secretaría General del Senado el día 13 de agosto de 2024, siendo autores los siguientes doce (12) Senadores

de la Comisión Primera y una Representante a la Cámara: honorable Senador *Alejandro Carlos Chacón Camargo, Germán Blanco Álvarez, Alejandro Vega Pérez, Jorge Benedetti Martelo, Clara López Obregón, Jonathan Pulido Hernández, David Luna Sánchez, Fabio Raúl Amín Saleme, Juan Carlos García Gómez, Aida Quilcué Vivas, Carlos Fernando Motoa Solarte, Ariel Ávila Martínez* y la honorable Representante *Olga Lucía Velásquez Nieto*.

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

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

**2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**

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

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

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

### **3. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY**

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

### **4. INTRODUCCIÓN**

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

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

Es importante destacar que este proyecto de ley fue elaborado en estrecha colaboración con los sindicatos de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación. Se construyó principalmente con los sindicatos ASONAL JUDICIAL, ASONAL JUDICIAL S.I., UNISERCTI y SINTRAFISCALÍA. A su vez, otros sindicatos en colaboración como UNITRAJ, ASJUDFGN, SERFIGEN, SINTRAFISGENERAL, UNTRAFIS, ONTRAFIS, OSINAL, ASOTRABCOL. Esta participación conjunta garantiza que la iniciativa refleje fielmente las necesidades y aspiraciones de los trabajadores, al tiempo que contribuye a fortalecer el diálogo social y el consenso en torno a una medida que busca, ante todo, garantizar justicia y equidad en el reconocimiento de la bonificación judicial como factor salarial para todos los efectos legales. En este contexto, el presente informe de ponencia se enfoca en detallar la importancia de esta bonificación, su impacto en los derechos laborales y sociales de los servidores públicos beneficiarios de la misma, la necesidad imperante de su reconocimiento como factor salarial para brindar estabilidad y justicia en el ámbito laboral, y revisar las cifras relacionadas con los procesos judiciales referentes a la bonificación judicial en contra de la Rama Judicial.

### **5. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY.**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Respecto de los anteriores decretos, vale la pena aclarar que los mismos se expidieron toda vez que el Congreso de la República, mediante el parágrafo del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, habilitó y facultó al Gobierno nacional para revisar “el sistema de remuneración de funcionarios y empleados de la Rama Judicial sobre la base de la nivelación o reclasificación atendiendo criterios de equidad”. Nótese que la nivelación salarial prevista en ese parágrafo no estaba sujeta a ningún referente porcentual para el ajuste de las asignaciones salariales de los funcionarios y empleados de la Rama Judicial.

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

“**Artículo 14.** El Gobierno nacional establecerá una prima no inferior al 30% ni superior al 60% del salario básico, sin carácter salarial para los Magistrados

de todo orden de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y Contencioso Administrativo, Agentes del Ministerio Público delegados ante la Rama Judicial y para los Jueces de la República, incluidos los Magistrados y Fiscales del Tribunal Superior Militar, Auditores de Guerra y Jueces de Instrucción Penal Militar, excepto los que opten por la escala de salarios de la Fiscalía General de la Nación, con efectos a partir del primero (1º) de enero de 1993.

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

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

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

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

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

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

(...).

La Corte Suprema de Justicia, en uno de sus recientes fallos sobre las modificaciones que en materia salarial en el sector privado introdujo la Ley

50 de 1990, y en relación con la naturaleza jurídica de las primas, afirmó que:

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

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

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

En conclusión, el anterior desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional permite dilucidar con total precisión que es el legislador quien tiene la facultad, en ejercicio de su discrecionalidad legislativa, de fijar y/o modificar el “régimen salarial”, y, entonces, admitir o excluir ciertos componentes del salario de la base de cálculo de las prestaciones sociales, siempre y cuando estos cambios sean racionales y respeten los principios constitucionales: “la realidad prima sobre las formas”. En el presente caso, son estos legisladores, quienes pretenden con esta iniciativa legislativa dotar de certeza absoluta que la bonificación judicial obtenga el carácter de factor salarial para todos los efectos legales sin excepción alguna.

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

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

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

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

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

Al tenor de la legislación citada anteriormente, es evidente que según la legislación laboral colombiana el salario engloba todo aquello que el trabajador recibe en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio prestado, siempre que sea reconocido de manera habitual y no por mera liberalidad del empleador. Nótese que, en el presente caso, respecto de la disposición normativa que ocupa a este proyecto de ley, el artículo 1° de los Decretos números 382, 383 y 384 de 2013 dictamina que la bonificación judicial “se reconocerá mensualmente”. De lo cual se deduce, con total certeza que no se trata entonces de una suma ocasional o que se reconozca por mera liberalidad del empleador.

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

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

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

(...).

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

- a. Es una norma que establece por vía de ejemplo los pagos que no son constitutivos de salario, que corresponden a: (i) los montos que la doctrina ha denominado como ‘pagos no constitutivos de salario’, descritos por el artículo 128 CST, y relativos a las sumas que ocasionalmente y por mera liberalidad recibe el trabajador del empleador, como primas, bonificaciones o gratificaciones ocasionales, participación de utilidades, excedentes de las empresas de economía solidaria y lo que recibe en dinero o en especie no para su beneficio, ni para enriquecer su patrimonio, sino para desempeñar a cabalidad sus funciones, como gastos de representación, medios de transporte, elementos de trabajo y otros semejantes; (ii) el descanso remunerado generado por las vacaciones o los días no laborables; (iii) los beneficios o auxilios habituales u ocasionales acordados convencional o contractualmente, u otorgados en forma extralegal por el empleador, cuando las partes hayan dispuesto expresamente que no constituyen salario en dinero o en especie, tales como la alimentación, habitación o vestuario, las primas extralegales, de vacaciones, de servicios o de navidad; según lo expresa el artículo 128 CST; y (iv) las indemnizaciones”[122].
- b. Las partes tienen la autonomía para estipular pagos extralegales que se cancelan de forma ocasional o habitual y señalar que esos no revisten la naturaleza de salarios. Estos acuerdos serán válidos además de eficaces siempre y cuando ese rubro no tenga connotación salarial.
- c. El juez laboral debe evaluar si el pacto que excluye el carácter salarial de un pago es una remuneración al trabajador por el servicio prestado o si cuenta con los elementos establecidos en el artículo 127 de Código Sustantivo del Trabajo, estudiando las circunstancias de cada caso concreto, las pruebas que obran en el expediente y atendiendo a la finalidad del ingreso.
- d. La simple consagración del pacto de desregularización salarial no le quita la naturaleza de salario a un pago que tiene ese carácter.
- e. En virtud del principio de la primacía de la realidad sobre las formas, el ordenamiento jurídico estableció la sanción de ineficacia a los desembolsos que siendo salarios pretenden esconder dicha característica a través de un convenio entre las partes del contrato de trabajo o una decisión unilateral”.

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

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

A su vez, la Alta Corporación de lo Contencioso Administrativo en sentencia del 7 de diciembre de 2006, integrando los conceptos de salario presentes en nuestro ordenamiento, indicó de forma general que:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Esta definición excluye, por ende, otro tipo de ingresos laborales que no están dirigidos a retribuir dicho servicio, sino a asumir riesgos o gastos de otra

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

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

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

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

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

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

La expedición de los Decretos números 382, 383 y 384 de 2013, 022 de 2014 y 1269 de 2015 tuvo como génesis el cese de actividades de los funcionarios de la Rama Judicial y de la Fiscalía General de la Nación. Dicha huelga se solucionó en parte, con

la firma del Acta de Acuerdo conformándose una Mesa técnica Paritaria, con el fin de revisar la remuneración de tales servidores, con una adición presupuestal por importe de un billón doscientos veinte mil millones (\$1.220.000.000.000) de pesos moneda corriente, cifra a dividir durante las vigencias fiscales de 2013 a 2018.

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

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

1. **Decreto número 382 de 2013**, mediante el cual se crea la bonificación Judicial para los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación.
2. **Decreto número 382 de 2013**, mediante el cual se crea la bonificación Judicial para los servidores públicos de la Rama Judicial y de la Justicia Penal Militar.
3. **Decreto número 383 de 2013**, mediante el cual se crea la bonificación Judicial para los servidores públicos de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y las Direcciones Seccionales de la Rama Judicial.
4. **Decreto número 022 de 2014**, mediante el cual se modifica el Decreto número 382 de 2013.
5. **Decreto 1269 de 2015**, mediante el cual se modifica el Decreto número 383 de 2013.

**6. CIFRAS RELACIONADAS CON LOS PROCESOS JUDICIALES REFERENTES A LA BONIFICACIÓN JUDICIAL EN CONTRA DE LA RAMA JUDICIAL.**

**A. Cifras aportadas por el Consejo Superior de la Judicatura.**

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

Indica la Directora Ejecutiva de Administración Judicial, doctora Naslly Raquel Ramos, que al cuantificar los PROCESOS JUDICIALES ACTIVOS Y TERMINADOS que

pretenden el reconocimiento de la bonificación judicial como factor salarial, promovidos por servidores judiciales en contra de la Nación – Rama Judicial, durante los últimos diez (10) años a corte de 30 de junio de 2024, se obtiene una cifra que asciende a 14.682 distribuidos de la siguiente forma:

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

Fuente: Informes Pasivo contingente Litigioso a Nivel Nacional

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

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

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

Año	Cantidad de procesos judiciales	Valor
2018	2	80.456.414
2019	13	5.280.849.704
2020	167	15.355.007.677
2021	656	23.654.029.231
2022	686	42.441.282.961
2023	1.913	139.726.605.402
2024	1.116	42.305.619.101
<b>Totales</b>	<b>4.553</b>	<b>268.843.850.490</b>

Fuente: Pasivo real del Grupo de Sentencias.

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

Ahora bien, como información general se informó que:

- En lo que respecta a la cantidad de procesos activos judiciales que pretenden el reconocimiento de la bonificación judicial como factor salarial, se tienen 10.385 procesos activos.

- Los servidores beneficiados ascienden actualmente a 36.810 y el costo de reconocer la bonificación judicial como factor salarial es de \$735.344 millones anuales.
- Se han proferido 4.553 fallos judiciales que han beneficiado a 7.876 demandantes reconociendo la bonificación judicial como factor salarial.

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

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

#### **B. Cifras aportadas por la Defensa Jurídica del Estado.**

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

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

Por otro lado, al interrogar a la entidad acerca de la cantidad de procesos judiciales actualmente en curso en los cuales se reclama el reconocimiento de la bonificación judicial como factor salarial, se encuentran activos 13.075 procesos de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Nación por la causa procesal de ilegalidad del acto administrativo que no reconoce la

bonificación judicial prevista en los Decretos números 382, 383 y 284 de 2013.

### **7. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES.**

#### **a. Fundamentos Constitucionales.**

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

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

(...)

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

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

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

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

#### **b. Normatividad.**

En desarrollo de la cláusula general de competencia legislativa, el Congreso de la República expidió la Ley 4ª de 1992, “*Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales de los Trabajadores Oficiales y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política*”. En su artículo 14 se dispuso:

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

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

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

## **8. IMPACTO FISCAL.**

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

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

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

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

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

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

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

Nótese que, como lo mencionamos anteriormente, esta bonificación judicial beneficia en la actualidad a 36.819 servidores judiciales. Además, según lo informó la Defensa Jurídica del Estado, se encontraron

para los últimos diez (10) años (2014 - 2024) 15.612 procesos de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Nación por la causa procesal de ilegalidad del acto administrativo que no reconoce la bonificación judicial, cuyas pretensiones a 31 de julio de 2024 ascienden a \$750 mil millones de pesos. De esa cantidad de procesos enunciada, se encontraron 13.075 procesos activos en contra de la Nación. Por su parte, se encontraron desde 2014 hasta 31 de julio de 2024, 2.496 procesos terminados por ejecutoria de la sentencia con fallo desfavorable para la Nación.

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

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

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

## **9. POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS.**

Se advierte que el presente proyecto de ley es de carácter general, sin embargo, en cumplimiento de la Ley 2003 de 2019, se hace la salvedad de que corresponde a la esfera privada de cada uno de los congresistas el examen del contenido de la presente iniciativa legislativa, y de otros elementos que puedan derivarse o entenderse como generadores de conflicto de interés contemplados en el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992.

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

## **10. PLIEGO DE MODIFICACIONES.**

El presente proyecto de ley se tramitará sin modificaciones.

## **11. PROPOSICIÓN.**

En relación con los puntos anteriormente expuestos y dada la importancia que esta iniciativa legislativa reviste, presento Ponencia Positiva y solicito a los honorables miembros de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes aprobar en Primer Debate el **Proyecto de Ley número 521 de 2026 Cámara, 114 de 2024 Senado por medio de la cual se reconoce el carácter de factor salarial a la bonificación judicial de los servidores públicos de la Fiscalía General**

de la Nación, la Rama Judicial y la Justicia Penal Militar, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y las Direcciones Seccionales de la Rama Judicial, conforme con el texto propuesto.

Cordialmente,

  
**GABRIEL BECERRA YÁÑEZ**  
 Representante a la Cámara  
 Ponente Coordinador

**12. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES:**

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

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

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto reconocer el carácter de factor salarial a la bonificación

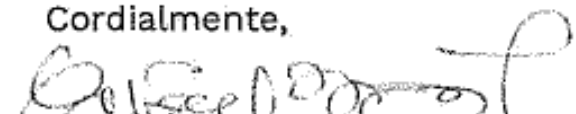
judicial de que tratan los Decretos números 382, 383, 384 de 2013, 022 de 2014 y 1269 de 2015, los cuales crearon y regularon una bonificación judicial para los servidores públicos la Fiscalía General de la Nación, la Rama Judicial y la Justicia Penal Militar, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y las Direcciones Seccionales de la Rama Judicial, que se reconocería mensualmente y constituiría únicamente factor salarial para la base de cotización al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de la Seguridad Social en Salud.

**Artículo 2º. Bonificación Judicial como factor salarial** La bonificación judicial de que tratan los Decretos números 382, 383, 384 de 2013, 022 de 2014 y 1269 de 2015 constituirá factor salarial para todos los efectos legales sin excepción.

**Artículo 3º. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,


Cordialmente,

  
**GABRIEL BECERRA YÁÑEZ**  
 Representante a la Cámara  
 Ponente Coordinador

**CARTAS DE COMENTARIOS**

**CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL INFORME DE PONENCIA CUARTO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 221 DE 2025 CÁMARA, 269 DE 2024 SENADO**

*por medio del cual se rinde honores a Popayán (Cauca) por la celebración de sus Quinientos (500) años, se rinde homenaje a los próceres de Colombia, a sus habitantes y se dictan otras disposiciones.*

<p style="text-align: center;"> Hacienda</p> <p>2. Despacho del Viceministro General</p> <p>Honorable Presidente  <b>JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO</b>          Cámara de la República  <b>CONGRESO DE LA REPÚBLICA</b>          Carrera 7 N° 8-68. Edificio Nuevo del Congreso          Bogotá D.C.</p> <p style="text-align: right;">Radicado entrada          No. Expediente 11931/2026/OFI</p> <p><b>Asunto:</b> Concepto al informe de ponencia cuarto debate al Proyecto de Ley No. 221 de 2025 Cámara-269 de 2024 Senado "por medio del cual se rinde honores a Popayán (Cauca) por la celebración de sus quinientos (500) años, se rinde homenaje a los próceres de Colombia, a sus habitantes y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Respetado Presidente:</p> <p>En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>1</sup>, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia primer debate al proyecto de ley del asunto<sup>2</sup>, en los siguientes términos:</p> <p>El presente proyecto de ley, de iniciativa congresional, tiene por propósito asociar a la Nación a la celebración y a la conmemoración de los quinientos (500) años de fundación del municipio de Popayán en el departamento del Cauca. Para tal fin, la iniciativa busca que el Gobierno nacional rinda honores al municipio de Popayán, en acto especial y protocolario cuya fecha, lugar y hora serán programados por la Mesa Directiva del honorable Congreso. Así mismo, rendir homenaje y exaltar la memoria de los próceres de la independencia.</p> <p>Por su parte, autoriza al Gobierno nacional en cabeza de las autoridades correspondientes promueva a Popayán como ciudad turística en Colombia, así como las siguientes atribuciones: <b>i)</b> recopilar y publicar en medio físico y digital la historia de la historia del municipio en sus quinientos (500) años; <b>ii)</b> producir un documental que recoja los momentos históricos del municipio de Popayán; <b>iii)</b> incorporar dentro del Patrimonio Cultural de la Nación los bienes muebles, inmuebles y fiestas del municipio de Popayán mencionados en el artículo 7º; <b>iv)</b> elaborar un plan de mejoramiento y embellecimiento del centro cultural e histórico de Popayán para la celebración de sus quinientos (500) años y <b>v)</b> construcción de una avenida principal.</p> <p>Así mismo, contempla en cabeza del presidente de la República la obligación de designar un comité especial encargado de garantizar la planeación, organización y seguimiento de los eventos y obras que ordena la presente ley.</p> <p>Finalmente, autoriza al Gobierno nacional para que incorpore las partidas presupuestales necesarias para llevar a cabo el cumplimiento de las disposiciones establecidas en la presente ley</p> <p>Revisado el contenido del proyecto de ley, se identifica en su artículo 9º, 11º y 12º lo siguiente:</p> <p><sup>1</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.  <sup>2</sup> No de Gaceta del Congreso 1877 de 2025 del 03 de octubre de 2025</p>	<p>"(...) <b>Artículo 9º. Avenida de Honor.</b> Se autoriza al Gobierno nacional para que, por intermedio del Ministerio de Transporte de Colombia realice la planeación, estudios necesarios, construcción y ejecución de una avenida principal, cuya ubicación sea definida por las autoridades locales. Esta avenida debe conmemorar la historia de Popayán, a los próceres políticos, presidentes y líderes étnicos que ha dado la ciudad. La avenida será financiada con recursos de la Nación.</p> <p><b>Artículo 11. Autorizaciones presupuestales.</b> Autorícese al Gobierno nacional para que incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales necesarias, con el fin de que se lleve a cabo el cumplimiento de las disposiciones establecidas en la presente ley, autorización que se extiende a la celebración de los contratos y convenios interadministrativos necesarios entre la nación y las otras entidades a las cuales se han delegado las respectivas gestiones.</p> <p><b>Artículo 12. Término de Implementación.</b> Las obras y actividades establecidas en la presente ley se deberán ejecutar dentro del año siguiente a su entrada en vigor.</p> <p>Al respecto, se recomienda tener en cuenta varios elementos; en primer lugar, que la financiación de las medidas autorizadas con el proyecto de ley por parte de la Nación deberá atender la priorización que de las mismas realice cada una de las entidades o sectores involucrados del nivel nacional, atendiendo a la disponibilidad de recursos que se apropien en el Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal. Así mismo, en concordancia con la autonomía presupuestal que supone la facultad de la entidad correspondiente para programar, ejecutar y realizar el control de su propio presupuesto, sin interferencia alguna de otra entidad. Este postulado se encuentra consagrado en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996<sup>3</sup>).</p> <p>En lo que respecta a la capacidad de ejecución del Presupuesto y la ordenación del gasto, se recomienda tener en cuenta lo establecido por la Corte Constitucional en Sentencia C-101 de 1996<sup>4</sup> y en particular que corresponde a la entidad competente, en el marco de su autonomía, priorizar los recursos aprobados en la Ley Anual de Presupuesto para atender las necesidades de gasto en la correspondiente vigencia fiscal.</p> <p>Así mismo, conforme lo ha establecido ese alto Tribunal<sup>5</sup> las disposiciones del Legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 superior, para la posterior inclusión del gasto en la ley de Presupuesto, pero por sí mismas, no tienen tal alcance.</p> <p><sup>3</sup>COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Artículo 110, Decreto 111 (15, enero, 1996). Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto. "Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hacen parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refiere en la Constitución Política y la Ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes".</p> <p><sup>4</sup>COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-101 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. "... El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del Presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado "limitado por los recursos aprobados en la ley de Presupuesto", se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto (...)"</p> <p><sup>5</sup>COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-197 de 01, M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil. Objeciones presentadas al Proyecto de Ley Nº 22/98 Senado, 242/99 Cámara "Mediante la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 250 años de fundación del municipio de Chiriquigua, Departamento del Cesar y se ordena la creación de la orden de la ley que se refiere a la asignación de partidas del Presupuesto Nacional para el cumplimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del Legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de Presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello". (El resultado no se encuentra en el texto original).</p>
---	--

Adicionalmente, las personas jurídicas de derecho público tienen la capacidad de priorizar, comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de sus apropiaciones conforme lo dispone la Constitución Política y la Ley. Por otra parte, resulta conveniente advertir que, si bien el Congreso de la República tiene la facultad de autorizar gasto público, es el Gobierno nacional quien debe definir, según las prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, qué partidas se deben incluir en el Presupuesto General de la Nación. Así lo ha entendido la Corte Constitucional y lo ha reiterado en varias providencias.<sup>6</sup>

En particular, respecto de la propuesta revisada se identifica que los gastos que produce esta iniciativa para la Nación, relacionados con asociar a la Nación a la celebración y a la conmemoración de los quinientos (500) años de fundación del municipio de Popayán, podrán ser atendidos con recursos que serán incorporados al Presupuesto General de la Nación en la medida que sean priorizados por la entidad competente en el marco de su autonomía (artículo noveno y décimo del texto propuesto para primer debate), se concluye entonces que el proyecto del ley del asunto, conforme la redacción en términos potestativos, no tiene asociado impacto fiscal alguno.

Sin perjuicio de lo antes expuesto, resulta necesario que el articulado del proyecto de ley se conserve en términos de "autorícese", so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, por cuenta de la violación a la iniciativa gubernamental en materia de gasto público. Al respecto, en Sentencia C-755 de 2014<sup>7</sup>, se indicó lo siguiente:

"... el criterio determinante para establecer si el Congreso violó la regla de iniciativa gubernamental en materia de gasto público no es el carácter imperativo del verbo. Por el contrario, se debe establecer si a partir del análisis integral de la ley surge de manera clara e inequívoca que el Congreso está dando una orden al Gobierno para apropiar recursos en la ley de presupuesto respectiva. Si ello es así, la disposición analizada será inconstitucional. De lo contrario, ha de entenderse que es ajustada a la Carta Política. Adicionalmente, del análisis de la jurisprudencia es necesario concluir también, que cuando en el proyecto de ley existe una disposición que le otorga la facultad al Gobierno, o lo autoriza para hacer las respectivas apropiaciones, el Congreso no le está dando una orden al Gobierno, y por lo tanto no vulnera la regla constitucional de iniciativa gubernamental en materia de gasto público..." (Subrayas fuera de texto).

Adicionalmente, en relación con las disposiciones contenidas en los artículos 9º, 10 y 12 del Proyecto de Ley, se considera necesario ajustar su redacción, así como suprimir algunos apartes, con el fin de garantizar la conformidad constitucional de la iniciativa. En efecto, el aparte final del artículo 9º, al establecer que "la avenida será financiada con recursos de la Nación", constituye una orden directa de gasto que desconoce la iniciativa exclusiva del Gobierno nacional en la determinación y autorización del gasto público, prevista en los artículos 346, 347 y 351 de la Constitución Política, así como la sostenibilidad fiscal exigida por el artículo 334 superior.

Por su parte, el artículo 12 impone un plazo perentorio de un año para la ejecución de todas las obras y actividades señaladas en el proyecto, lo que implica una obligación de gasto y una interferencia con la potestad del Ejecutivo para organizar la gestión presupuestal y la priorización de la inversión pública.

<sup>6</sup>COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-197 de 01, M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil. Objeciones presidenciales al Proyecto de Ley Nº 22/98 Senado, 242/99 Cámara "Mediante la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 500 años de fundación del municipio de Chiriquigango, Departamento del Cauca y se ordena la realización de obras de infraestructura e interés social." respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del Presupuesto Nacional para el cumplimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del Legislador que ordenan gastos, expedidos con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de Presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello". (El resaltado no se encuentra en el texto original).

<sup>7</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-755 de 2014, MP Gloria Stella Ortiz Delgado.

Esta disposición desconoce que la ley únicamente puede autorizar gasto y no imponer ni incorporar en ellas apropiaciones o partidas no previstas en las normas de presupuesto.

Así mismo, el artículo 10 debe redactarse en términos potestativos, ya que imponer al Presidente de la República la creación directa de un comité especial desborda la competencia del legislador y desconoce la potestad reglamentaria del Ejecutivo, además de contravenir el principio de separación de poderes. De igual manera, se recuerda que cualquier medida administrativa derivada de esta ley debe observar las disposiciones de austeridad del gasto contenidas en el Decreto 199 de 2024<sup>8</sup>, relacionadas con: **i)** modificaciones de plantas de personal; **ii)** contratación de personal; **iii)** arrendamiento y mantenimiento de bienes inmuebles; **iv)** prelación de encuentros virtuales; **v)** suministro de tickets; **vi)** reconocimiento de viáticos; **vii)** eventos; **viii)** esquemas de seguridad; **ix)** ahorro en publicidad estatal; **x)** suscripción a periódicos y revistas, publicaciones y bases de datos; **xi)** sostenibilidad ambiental, entre otros.

Por lo anterior, este Ministerio, en el marco de la competencia establecida en la Ley 819 de 2003, artículo 7º, rinde concepto sobre el proyecto de ley del asunto y solicita se tengan en cuenta sus consideraciones expuestas en el presente documento para efecto de las deliberaciones legislativas que procedan.

Así mismo, manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cardinalmente  
Firmado digitalmente por:  
LEONARDO ARTURO PAZOS  
GALINDO

**LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO**  
Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
Viceministro General (E)  
DGPPN/OAJ

**Proyecto:** Natalia Salas Vidarte – Oficina Asesora de Jurídica  
**Revisó:** Rosa Dory Chaparro Espinosa (FRS) – Jefe Oficina Asesora de Jurídica  
**Revisó:** Susana Vesga VG  
**Copias:** Dr. Copia: Dr. Jergé Eliceer Laverde Vargas, Secretario comisión sexta de la Cámara de Representantes.

<sup>8</sup> Por el cual se establece el Plan de Austeridad del Gasto 2024 para los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación"

# CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO APROBADO EN SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 537 2026 CAMARA, 180 DE 2025 SENADO

por medio del cual se expide el Código de Procedimiento Especial de Interdicción Marítima de la Armada Nacional (Peimar) y se dictan otras disposiciones.



**Hacienda**

2. Despacho del Viceministro General

Honorable Presidente  
**GABRIEL BECERRA YÁNEZ**  
Comisión Primera Constitucional Permanente  
Cámara de Representantes  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Carrera 7 No. 8—68, Edificio Nuevo del Congreso  
Bogotá D.C.,

Radicado entrada  
No. Expediente 17902/2026/OFI

**Asunto:** Concepto al texto aprobado en segundo debate del Proyecto de Ley No. 180 de 2025 Senado 537 2026C, "Por medio del cual se expide el Código de Procedimiento Especial de Interdicción Marítima de la Armada Nacional - PEIMAR y se dictan otras disposiciones".

**Respetada Presidente:**

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>1</sup>, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en segundo debate del proyecto de ley indicado en el asunto:

El proyecto de ley, de iniciativa gubernamental (Ministerio de Defensa Nacional), de conformidad con lo establecido en su artículo 1, tiene por objeto "...regular el Procedimiento Especial de Interdicción Marítima - PEIMAR aplicable en las operaciones navales de la Armada Nacional de Colombia, con la finalidad de permitir la permanencia de las unidades de superficie en el área marítima durante el tiempo previsto en las órdenes de operaciones, en los casos en que en desarrollo de éstas se realicen capturas por la comisión de conductas delictivas en aguas jurisdiccionales o internacionales".

Para tal efecto, el articulado define las competencias, principios y etapas del procedimiento, con el propósito de dotar de seguridad jurídica a las operaciones de la Armada Nacional en la lucha contra actividades ilícitas en el mar. Asimismo, se precisan las medidas que podrán adoptarse durante la interdicción, las autoridades competentes, los mecanismos de coordinación interinstitucional y las reglas aplicables a la disposición de bienes, naves o cargamentos objeto de la actuación.

Del análisis efectuado por las áreas técnicas de este Ministerio<sup>2</sup>, se tiene que, el proyecto de ley del asunto no genera impacto fiscal para la Nación, dado que no modifica el alcance misional de la Armada Nacional, ni los niveles operacionales actualmente previstos, sino que desarrolla reglas procedimentales para dotar de seguridad jurídica actuaciones ya desplegadas en el marco de las operaciones navales. En consecuencia, la implementación de sus disposiciones se realizarán en el marco de las competencias y funciones ordinarias del sector Defensa, con cargo a las apropiaciones existentes, sin que ello implique la creación de nuevas obligaciones presupuestales ni la destinación de recursos adicionales del Presupuesto General de la Nación (PGN).

Finalmente, esta Cartera manifiesta su disposición en colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Firmado digitalmente por:  
**LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO**  
**LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO**  
Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
Viceministro General (E)  
DGPPN/OAJ

**Proyecto:** Edgar Federico Rodríguez Aranda – Oficina Asesora de Jurídica  
**Revisó:** Fabiola Rojas Simbaqueva – Oficina Asesora de Jurídica  
**Aprobó:** Rosa Dory Chaparro Espinosa – Jefe Oficina Asesora de Jurídica

**Copia:** Dra. Amparo Yaneth Calderón Perdomo, Secretaria de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

<sup>1</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.  
<sup>2</sup> Memorando No. 3-2025-023774 del 29 de diciembre de 2025, suscrito por Martha Hernández Arango, Directora General de Presupuesto Público Nacional.

CARTA DE COMENTARIOS MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
CONCEPTO AL INFORME DE PONENCIA PROPUESTO PARA CUARTO DEBATE DEL
PROYECTO DE LEY NÚMERO 642 DE 2025 CÁMARA, 52 DE 2024 SENADO

por medio de la cual se rinde honores a la memoria y obra del Expresidente Misael Eduardo Pastrana Borrero, con ocasión del primer centenario de su natalicio.



2. Despacho del Viceministro General

Honorable Presidente
JULIAN DAVID LÓPEZ
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8-68. Edificio Nuevo del Congreso
Bogotá D.C.,

Radicado entrada
No. Expediente 64397/2025/OFI

Asunto: Concepto al Informe de ponencia propuesto para cuarto debate del Proyecto de Ley No. 642 de 2025 Cámara, 052 de 2024 Senado "por medio de la cual se rinde honores a la memoria y obra del expresidente Misael Eduardo Pastrana Borrero, con ocasión del primer centenario de su natalicio".

Respetado Presidente:

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia propuesto para cuarto debate del proyecto de ley del asunto, en los siguientes términos:

El presente proyecto de ley, de iniciativa congresional, tiene por objeto "(...) honra la memoria y obra del expresidente de la República doctor Misael Eduardo Pastrana Borrero, al cumplirse el primer centenario de su nacimiento, ocurrido en Neiva, Huila, el 14 de noviembre de 1923".

Para tal fin, la iniciativa propone una serie de medidas conmemorativas orientadas a resaltar la trayectoria y legado del expresidente Misael Eduardo Pastrana Borrero. En particular, contempla la realización de actos simbólicos de reconocimiento, la instalación de un busto en su honor en un lugar determinado por la ley y la creación de un programa de becas de formación avanzada que llevará su nombre, con el propósito de promover la investigación y la excelencia académica en las áreas definidas por la iniciativa. Asimismo, prevé la recopilación, selección y publicación de sus obras, discursos y escritos políticos, como mecanismo para preservar y difundir su pensamiento y aporte a la vida institucional del país; así como la producción de un documental sobre su vida y obra, destinado a promover el conocimiento histórico y garantizar que su memoria se proyecte de manera institucional.

Por otro lado, revisado el contenido del proyecto de ley, se identifica en sus artículos 5º y 9º lo siguiente:

(...) "Artículo 5º. En conmemoración del natalicio de Misael Eduardo Pastrana Borrero, autorícese al Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Hacienda, para que pueda entregar por año dos becas para doctorado relacionadas con temas ambientales en instituciones educativas del exterior que beneficien al país. La beca tendrá por nombre "Misael Eduardo Pastrana Borrero". La beca cubrirá el costo de la matrícula y el costo de vida. Para ser seleccionada se establecerá un método meritocrático donde todos los colombianos podrán participar. Se tendrá en cuenta: calidad y ranking internacional de la institución de educación superior en el exterior, notas académicas de pregrado y posgrado del candidato, experiencia profesional del candidato y propuesta de investigación para doctorado. Un comité académico seleccionará los ganadores. (...)

Artículo 9º. El Presidente de la República designará un comité especial que se creará con el fin de garantizar la planeación, organización y seguimiento de los eventos y obras que se llevarán a cabo por parte de las entidades autorizadas y encargadas de cada actividad para el cumplimiento de la presente ley." (...)

Por otra parte, resulta conveniente advertir que, si bien el Congreso de la República tiene la facultad de autorizar gasto público, es el Gobierno nacional quien debe definir, según las prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, qué partidas se ejecutaran en el Presupuesto General de la Nación. Así lo ha entendido la Corte Constitucional y lo ha reiterado en varias providencias.<sup>1</sup>

En particular, respecto de la propuesta revisada se identifica que los gastos que produce esta iniciativa para la Nación, relacionada con el homenaje a la memoria y obra del expresidente Misael Eduardo Pastrana Borrero, con ocasión del Primer Centenario de su Natalicio, podrán ser atendidos con recursos que serán incorporados al Presupuesto General de la Nación en la medida que sean priorizados por la entidad competente en el marco de su autonomía. Se concluye entonces que el proyecto de ley del asunto, conforme la redacción en términos potestativos, no tiene asociado impacto fiscal alguno.

En todo caso, específicamente sobre las leyes de honores, como aquellas que buscan rendir honores, homenaje y de aniversario, la Corte Constitucional mediante en sentencia C-984 de 2014 ha manifestado lo siguiente:

"(...) 57. En lo concerniente a la incorporación de medidas que impliquen o puedan generar gastos del erario en leyes de honores, la Corporación tiene plenamente definida una regla de decisión, según la cual el Congreso de la República no puede incorporar en ellas apropiaciones o partidas no previstas en las normas de presupuesto, pero sí puede autorizar gastos, en el ejercicio de su potestad de configuración del derecho, pues, según lo ha precisado esta Corporación, tales gastos podrán ser efectuados o no por el Gobierno Nacional, quien determinará si define las partidas y apropiaciones necesarias al momento de ejercer su iniciativa en materia de gasto público. (...) "No obstante, frente a la creación de becas de doctorado en temas ambientales en el exterior a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se advierte que las entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación ya cuentan con recursos destinados a la formación y capacitación de sus funcionarios, los cuales se ejecutan conforme a la regulación interna de cada entidad. En ese marco, dichas becas podrían enmarcarse en esos mecanismos, siempre que se ajusten a la disponibilidad presupuestal existente; sin embargo, es necesario precisar que esta disposición podría ser incompatible con el artículo 355 de la Constitución Política, toda vez que dicho precepto prohíbe a las ramas del poder público decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, razón por la cual se recomienda revisar este artículo para evitar eventuales vicios de inconstitucionalidad.

Por otro lado, en relación con la disposición del artículo 9º debe redactarse en términos potestativos, ya que imponer al Presidente de la República la creación directa de un comité especial sobrepasa la competencia del legislador y desconoce la potestad reglamentaria del Ejecutivo, además de contravenir el principio de separación de poderes.

En consonancia con lo anterior, resulta necesario que el articulado del proyecto de ley se conserve en términos de "autorícese", so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, por cuenta de la violación a la iniciativa gubernamental en materia de gasto público. Al respecto, en Sentencia C-755 de 2014<sup>2</sup>, se indicó lo siguiente:

"... el criterio determinante para establecer si el Congreso violó la regla de iniciativa gubernamental en materia de gasto público no es el carácter imperativo del verbo. Por el contrario, se debe establecer si a partir del análisis integral de la ley surge de manera clara e inequívoca que el Congreso está dándole una orden al Gobierno para apropiar recursos en la ley de presupuesto respectiva. Si ello es así, la disposición analizada será inconstitucional. De lo contrario, ha de entenderse que es ajustada a la Carta Política. Adicionalmente, del análisis de la jurisprudencia es necesario concluir también, que cuando en el proyecto de ley existe una disposición que le otorga la facultad al Gobierno, o lo autoriza para hacer las respectivas apropiaciones, el Congreso

Así mismo, mediante los artículos 4º, 6º, 8º y 10º de la iniciativa, se autoriza al Gobierno nacional, para que adopte las decisiones presupuestales necesarias que permitan llevar a cabo las acciones previstas en el proyecto, de conformidad con las reglas y disponibilidades del Sistema Presupuestal.

(...) "Artículo 4º. Autorícese al Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes para que, por sí mismo o a través de sus entidades adscritas o vinculadas, para incorporar los recursos necesarios, ajustándose al Marco Fiscal de Mediano Plazo y al Marco de Gasto de Mediano Plazo, para erigir un (1) busto en bronce del expresidente Misael Eduardo Pastrana Borrero, el cual será ubicado en un lugar destacado del Capitolio Nacional.

Artículo 6º. Autorícese a la Biblioteca Nacional y al Archivo General de la Nación, para incorporar los recursos necesarios, ajustándose al Marco Fiscal de Mediano Plazo y al Marco de Gasto de Mediano Plazo para que adelanten todas las acciones necesarias tendientes a: la recopilación, selección y publicación en medio físico y digital, de las obras, discursos y escritos políticos del expresidente Misael Eduardo Pastrana Borrero. Una vez la información sea recopilada y digitalizada, deberá ser compartida al Banco de la República para que, a través de su Biblioteca Virtual, se actualice y enriquezca la información ya existente del expresidente.

Artículo 8º. Autorícese al Gobierno nacional a incorporar los recursos necesarios para la creación de un documental que rescata la vida y obra del expresidente Misael Eduardo Pastrana Borrero, el cual será transmitido por alguno de los canales del Sistema de Medios Públicos, y a través de sus canales digitales.

Artículo 10. Autorícese al Gobierno nacional para que incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales necesarias, con el fin de que se lleve a cabo el cumplimiento de las disposiciones establecidas en la presente ley (...)

Expuesto todo lo anterior, se recomienda tener en cuenta varios elementos. En primer lugar, la financiación por parte de la Nación de las medidas autorizadas en el proyecto de ley deberá responder a la priorización que realicen las entidades o sectores nacionales involucrados, de acuerdo con la disponibilidad de recursos apropiados en el Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal. Así mismo, es importante recordar que, conforme a la autonomía presupuestal, cada entidad tiene la facultad de programar, ejecutar y controlar su propio presupuesto sin interferencia de otras entidades, principio consagrado en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996<sup>3</sup>).

En cuanto a la capacidad de ejecución del presupuesto y la ordenación del gasto, se recomienda considerar lo dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-101 de 1996<sup>4</sup>. En particular, debe tenerse en cuenta que corresponde a la entidad competente, en el marco de su autonomía, priorizar los recursos aprobados en la Ley Anual de Presupuesto para atender las necesidades de gasto durante la respectiva vigencia fiscal.

Así mismo, conforme lo ha establecido ese Alto Tribunal<sup>5</sup> las disposiciones del Legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de Presupuesto, pero por sí mismas, no tienen tal alcance.

1 COLOMBIA. PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Artículo 10, Decreto 111 (15, enero, 1996). Por el cual se complian la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1992 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto. "Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de controlar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hacen parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes".

2 COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-101 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. "... El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del Presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado —limitado por los recursos aprobados en la ley de Presupuesto—, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto (...)

3 COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-197 de 01, M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil. Objeciones presidenciales al Proyecto de Ley Nº 22/98 Senado, 242/99 Cámara "Mediante la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 250 años de fundación del municipio de Chimichagua, Departamento del Cesar y se ordena la realización de obras de infraestructura e interés social". Respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del Presupuesto Nacional para el cumplimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del Legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de Presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello". (El resaltado no se encuentra en el texto original).

no le está dando una orden al Gobierno, y por lo tanto no vulnera la regla constitucional de iniciativa gubernamental en materia de gasto público..." (énfasis fuera del texto).

Por lo anterior, este Ministerio, en el marco de las competencias establecidas en la Ley 819 de 2003, artículo 7º, rinde concepto favorable respecto del proyecto de ley del asunto, indicando que el mismo no general impacto fiscal para la Nación, en tanto se mantenga en términos potestativos conforme las consideraciones expuestas en el presente documento para efecto de las deliberaciones legislativas que procedan.

Así mismo, se manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Cordialmente,

CARLOS EMILIO BETANCOURT GALEANO
Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Viceministro General
DGRPN/DAF/OAJ

Proyecto: Johanna Alejandra Arias Jaramillo - Oficina Asesora de Jurídica
Revisó: Rosa Dory Chaparró Espinosa (FRS) - Jefe Oficina Asesora de Jurídica
Revisó: Camilo Gutiérrez VG
Copió: Dr. Jaime Luis Lacouture. Secretario General Plenaria Cámara de Representantes.

1 COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-197 de 01, M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil. Objeciones presidenciales al Proyecto de Ley Nº 22/98 Senado, 242/99 Cámara "Mediante la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 250 años de fundación del municipio de Chimichagua, Departamento del Cesar y se ordena la realización de obras de infraestructura e interés social". Respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del Presupuesto Nacional para el cumplimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del Legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de Presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello".

2 M.P. Dra. María Victoria Calle Coma
3 Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-755 de 2014, MP Gloria Stella Ortiz Delgado

## CONTENIDO

Gaceta número 293 - Miércoles, 15 de abril de 2026

### CÁMARA DE REPRESENTANTES

#### PONENCIAS

**Págs.**

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes al proyecto de Ley número 431 de 2025 Cámara, por medio de la cual se crea la compensación económica como reconocimiento al trabajo de cuidado en el hogar mitigando el desequilibrio económico derivado del divorcio o la disolución de la unión marital de hecho.....	1
Informe de Ponencia positiva para primer debate y texto propuesto del Proyecto de Ley número 521 de 2026 Cámara, 114 de 2024 Senado, por medio de la cual se reconoce el carácter de factor salarial a la bonificación judicial de los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación, la Rama Judicial y la Justicia Penal Militar, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y las Direcciones Seccionales de la Rama Judicial.....	10

#### CARTAS DE COMENTARIOS

Carta de comentarios Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia cuarto debate al Proyecto de Ley número 221 de 2025 Cámara, 269 de 2024 Senado, por medio del cual se rinde honores a Popayán (Cauca) por la celebración de sus Quinientos (500) años, se rinde homenaje a los próceres de Colombia, a sus habitantes y se dictan otras disposiciones. ....	20
Carta de comentarios Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en segundo debate del Proyecto de Ley número 537 2026 Cámara, 180 de 2025 Senado, por medio del cual se expide el Código de Procedimiento Especial de Interdicción Marítima de la Armada Nacional (Peimar) y se dictan otras disposiciones.....	21
Carta de comentarios Ministerio de Hacienda y Crédito Público, concepto al informe de ponencia propuesto para cuarto debate del Proyecto de Ley número 642 de 2025 Cámara, 52 de 2024 Senado, por medio de la cual se rinde honores a la memoria y obra del Expresidente Misael Eduardo Pastrana Borrero, con ocasión del primer centenario de su natalicio.....	22