

Bogotá D.C, octubre del 2025

Doctor
CAMILO ESTEBAN ÁVILA MORALES
Presidente
Comisión Séptima Constitucional Permanente
Cámara de Representantes

Referencia: Informe de ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes del Proyecto de ley 225 de 2025 Cámara, ***“Por medio de la cual se adiciona un artículo a la Ley 909 de 2004, con el fin de fortalecer la protección del fuero de maternidad de las trabajadoras de libre nombramiento y remoción en corporaciones públicas de elección popular”***

Respetado Secretario:

En cumplimiento del honroso encargo que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y en desarrollo de lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992 en sus artículos 150, 153 y 156, en mi calidad de Ponente Única, me permito radicar Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate del Proyecto de ley 225 de 2025 Cámara, ***“Por medio de la cual se adiciona un artículo a la Ley 909 de 2004, con el fin de fortalecer la protección del fuero de maternidad de las trabajadoras de libre nombramiento y remoción en corporaciones públicas de elección popular”***

Cordialmente,



MARÍA EUGENIA LOPERA MONSALVE
Representante a la Cámara
Ponente Única

1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley puesto a consideración de la Honorable Comisión Séptima de la Cámara de Representantes tiene por título ***“POR MEDIO DE LA CUAL SE ADICIONA UN ARTÍCULO A LA LEY 909 DE 2004, CON EL FIN DE FORTALECER LA PROTECCIÓN DEL FUERO DE MATERNIDAD DE LAS TRABAJADORAS DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCIÓN EN CORPORACIONES PÚBLICAS DE ELECCIÓN POPULAR”*** y es de autoría del Representante a la Cámara Aníbal Gustavo Hoyos Franco.

El proyecto de ley 225 de 2025 Cámara fue radicado el 14 de agosto de 2025 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes y me fue designado para ponencia el día 30 de septiembre de 2025, mediante oficio CSCP 3.7-674-25 expedido por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes.

Con lo dicho, la presentación de esta ponencia se hace en los términos señalados en la Ley 5 de 1992 y por tanto podrá el señor Presidente ordenar que se incluya el proyecto de ley en el orden del día para efectos de su discusión y aprobación.

2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene como objetivo garantizar la protección laboral reforzada de las trabajadoras en estado de embarazo o en período de lactancia que desempeñan sus funciones bajo la modalidad de libre nombramiento y remoción en corporaciones públicas de elección popular. La iniciativa reconoce la necesidad de salvaguardar los derechos tanto de las madres gestantes o lactantes como de sus hijos recién nacidos, evitando cualquier forma de desvinculación discriminatoria que vulnere sus garantías y derechos constitucionales y legales.

Para ello, el proyecto de ley busca esclarecer que el vínculo laboral se constituye con la corporación pública de elección popular como entidad empleadora, y no con el funcionario elegido para un período determinado, de manera que la terminación del período electoral no puede ser invocada como causal automática para dar por terminada la vinculación laboral de estas trabajadoras. Garantizando así, la continuidad en el empleo y la protección integral de sus derechos, conforme a los principios de igualdad, no discriminación y estabilidad laboral reforzada.

El texto propuesto para dar su respectivo trámite legislativo, se compone de tres (3) artículos, incluyendo la vigencia:

Artículo 1. Objeto del proyecto de ley

Artículo 2. Adición de artículo a la Ley 909 de 2004

Artículo 3. Vigencia y derogatorias

3. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

a. Nombramiento de Libre Nombramiento y Remoción

La Constitución Política al regular la naturaleza de los empleos públicos y su forma de provisión, determina que por regla general estos son de carrera, exceptuando aquellos de elección popular, LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCIÓN, trabajadores oficiales y demás que indica la ley.

Por su parte, la Ley 909 de 2004, al desarrollar el artículo 125 de la Constitución Política establece que los empleos de libre nombramiento y remoción se proveen a través de nombramientos ordinarios, previo el cumplimiento de los requisitos exigidos, y con el fin de cumplir funciones propias de dirección, confianza, manejo, orientación institucional o de adopción de políticas o directrices fundamentales. La persona que es vinculada mediante esta modalidad puede ser elegida y desvinculada libremente por quien tiene la facultad de hacerlo, en ejercicio de su facultad discrecional.

Sin embargo, la jurisprudencia ha sido clara en determinar que SIN DISTINCIÓN DEL TIPO DE VÍNCULO LABORAL prima la protección real y efectiva de los derechos de todas las madres gestantes y lactantes del país, al igual que los derechos de los recién nacidos. Y que, en tal sentido el fuero de maternidad opera en todos los escenarios laborales, públicos o privados, e incluso en relaciones contractuales atípicas si se demuestra una relación de subordinación o dependencia económica; siendo evidente que, dicho fuero aplica en iguales términos a las servidoras públicas que ocupan cargos de libre nombramiento y remoción. Si bien los cargos de Libre Nombramiento y Remoción se proveen de manera directa por y no generan estabilidad administrativa o carrera, la ley y la jurisprudencia han dejado claro que las protecciones en materia de maternidad se extienden también a quienes ocupan este tipo de cargos cuando se encuentra en proceso de gestación o lactancia, incluso cuando no había conocimiento previo de su estado.

La estabilidad laboral reforzada se aplica tanto a la mujer que tiene un contrato de trabajo, como a la servidora pública, sin importar si se encuentra sometida al régimen de carrera administrativa o de libre nombramiento y remoción; por ende, la administración no es absolutamente discrecional para retirar del servicio a una mujer embarazada o en período de lactancia. A partir de ello, se entiende que el nominador vulnera el derecho a la estabilidad reforzada cuando:

- a) el despido se ocasiona durante el período amparado por el "fuero de maternidad", esto es, que se produce en la época del embarazo o dentro de los tres meses siguientes al parto.
- b) a la fecha del despido el empleador conocía o debía conocer la existencia del estado de gravidez, pues la trabajadora notificó su estado oportunamente y en las condiciones que establece la ley.

c) el despido sea una consecuencia del embarazo, por ende, que el despido no está directamente relacionado con una causal objetiva y relevante que lo justifique. En este sentido el Convenio 103 de la OIT, relativo a la protección de la maternidad dispone la prohibición de despedir de su empleo a una mujer por su estado de embarazo.

d) que no medie autorización expresa del inspector del trabajo si se trata de trabajadora oficial o privada, o resolución motivada del jefe del respectivo organismo si se trata de empleada pública.

De lo anteriormente dicho, se observa que la especial protección constitucional de la trabajadora en estado de embarazo o en estado de lactancia, cualquiera que sea el tipo de vinculación al Estado, impone una carga argumentativa estricta del acto administrativo que la retira del servicio, correspondiéndole a la administración demostrar que la decisión no se fundamenta en causas arbitrarias y que no se da por razón de su estado.

b. Sobre las Unidades de Apoyo Normativo (UAN), Unidades de Trabajo Legislativo (UTL) y demás unidades técnicas de apoyo a la labor de los miembros de corporaciones públicas de elección popular

Los Concejales, los diputados de las Asambleas Departamentales y los Congresistas cuentan con el apoyo de un grupo de funcionarios para el ejercicio de sus labores normativas, de gestión y de control político; dichos equipos están conformados por funcionarios de libre nombramiento y remoción, postulados por ellos mismos y posesionados por la respectiva corporación pública.

Si bien los trabajadores de las unidades de apoyo normativo o de las unidades de trabajo legislativo hacen parte del equipo de trabajo del diputado, concejal o congresista mientras éste cumple el período constitucional para el cual fue elegido o hasta tanto sean desvinculados por voluntad del mismo, es preciso tener presente que estos trabajadores no son empleados del Diputado, Concejal o Congresista, sino que en su calidad de Servidores Públicos son funcionarios de la Corporación Pública respectiva, dado que su nombramiento y posesión es realizada por quien ejerce lo relacionado con el manejo de los recursos humanos de la entidad y no en particular por el miembro de la corporación elegido popularmente. Adicional a que sus funciones están establecidas en el reglamento interno de cada corporación, y están relacionadas con el apoyo a la labor encomendada a los miembros de la Corporación respectiva, en función del interés general y con sujeción a los principios de eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad; es decir, ejercen sus funciones cumpliendo los fines estatales para los cuales fueron creados sus cargos, orientados siempre a la satisfacción de los intereses generales.

No obstante, si finalizado el período mencionado el diputado, concejal o congresista no es reelegido o si por decisión decide desvincular a uno de los trabajadores de su unidad, podrá ser retirado o removido del servicio, en cualquier tiempo, a través de acto discrecional

administrativo, motivado, expedido por la autoridad competente, en el que se indican las causales de tipo legal que argumentan la decisión.

Pese a lo manifestado, tratándose de mujeres en período de licencia de maternidad (embarazo o lactancia) pertenecientes a unidades de apoyo normativo o a unidades trabajo legislativo de congresistas, concejales o diputados PRIMAN LOS DERECHOS DE ESAS MUJERES Y LOS DE SUS HIJOS O HIJAS, por lo cual no es razón suficiente para su desvinculación, la sola la terminación del período constitucional para el cual fue elegido el miembro de elección popular, sino es deber de la Corporación Pública el analizar las alternativas para estas trabajadoras. No es procedente que se justifique como causal de retiro de estas trabajadoras de libre nombramiento y remoción vinculadas en las Unidades de Apoyo Normativo o en las Unidades de Trabajo Legislativo, la no continuidad del Congresista, Concejal o Diputado, según sea el caso, pues se trata de personas que tienen un vínculo laboral protegido por el fuero especial de maternidad y por ende, de presentarse esta situación deberán ser reubicadas mediante un traslado o un nuevo nombramiento en un cargo de igual o superior jerarquía, así no sea en una unidad apoyo normativo o de trabajo legislativo. La mujer trabajadora embarazada o en período de lactancia, es considerada como *“sujeto especial que merece una protección y una estabilidad reforzada por parte del sistema jurídico”*.

c. Protección a la maternidad

La Constitución Política, la legislación y la jurisprudencia actual del país han sido claras y categóricas en reconocer la especial protección y prioridad que debe otorgarse a la mujer durante su embarazo y después del parto, al igual que al recién nacido, al ser sujeto de especial cuidado estatal; todo ello, en el marco de la importancia que la vida y la familia tienen en el ordenamiento jurídico y en consolidación de la figura del fuero de maternidad, como mecanismo de estabilidad laboral reforzada frente a la ocurrencia de posibles hechos de discriminación por razones de género, embarazo o maternidad misma.

El fuero de maternidad, entendido como la estabilidad laboral reforzada de las mujeres en embarazo o periodo de lactancia, se aplica sin distinción a los contratos de trabajo entre particulares, así como a la vinculación en provisionalidad en cargos de carrera administrativa, vinculación en cargos de libre nombramiento y remoción, y vinculación en carrera cuando el cargo es suprimido; de modo tal que, el fuero de maternidad ampara todas las relaciones laborales y establece las reglas aplicables a las servidoras públicas que ocupan cargos de libre nombramiento y remoción.

Pese a estos avances normativos, los indicadores económicos muestran una realidad preocupante. Un estudio de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) con base en microdatos del DANE (2015–2024), reveló que la maternidad tiene efectos negativos significativos sobre los ingresos de las mujeres:

- Las mujeres con hijos o hijas menores de 5 años enfrentan una penalización salarial del 16,4% respecto a mujeres sin hijos.
- La penalización aumenta al 35% para madres con hijos entre 5 y 12 años.
- En el caso de madres con hijos entre 13 y 25 años, la diferencia salarial asciende a un 48%.

Estos hallazgos evidencian que la maternidad en ocasiones puede generar situaciones que restringen el acceso o permanencia en empleos de calidad, oportunidades de ascenso y acumulación de aportes para la pensión. Ante esto, es que se hace aún más notoria la necesidad de brindar protección a la estabilidad laboral de las madres de nuestro país, de impulsar políticas de cuidado y de ofrecer contextos más amigables con la crianza; es necesario adoptar medidas, acciones afirmativas, gestiones y políticas para enfrentar las desigualdades existentes y brindar amparo real a las trabajadoras embarazadas y lactantes frente a la ocurrencia de despidos discriminatorios.

d. Jurisprudencia sobre la materia

Fallo de la Sección Tercera -Subsección B del Consejo de Estado dictado el 27 de marzo de 2014.

*“La Nación-Senado de la República-Cámara de Representantes, dentro del siguiente periodo legislativo, **adoptará las medidas administrativas y legislativas necesarias para que (i) las mujeres vinculadas de las Unidades de Trabajo Legislativo no sean despedidas en estado de embarazo y durante el periodo de lactancia y (ii) en los eventos en que se comentan infracciones al fuero de maternidad y se ordene judicialmente el reintegro, la medida de reubicación en el servicio se cumpla de forma oportuna y real.***

*Para el efecto, deberá tenerse presente que (i) **una protección coherente con el sentido del fuero materno, consiste en garantizar a la mujer trabajadora su “derecho efectivo a trabajar” independientemente de la alternativa laboral en la que se encuentre;** (ii) el desarrollo de una actividad laboral no sólo implica la posibilidad de solventar los requerimientos fácticos de la gestación, el parto y manutención del que está por nacer, sino la garantía de contar con un sistema de seguridad social y (iii) **la administración no puede argumentar discrecionalidad para retirar del servicio a las mujeres embarazadas o lactantes,** así el cargo que las mismas ocupan fuera de libre nombramiento y remoción; (iv) para ellas, procede la adopción de medidas protectoras de la maternidad, atendiendo si el empleador conocía o no sobre su estado y opera una presunción a favor y (v) un Estado de derecho no podría funcionar sin el debido y oportuno acatamiento de las providencias judiciales.”*

Sentencia T-734 de 2000, Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa.

“En relación con la garantía de estabilidad laboral que también cubre a quienes ocupan cargos de libre nombramiento y remoción, la Corte, con fundamento en la Constitución, ha decantado jurisprudencia que indica que la posibilidad de desvincular libremente en cualquier momento a esta clase de servidores, no contraría la Carta, pues su estabilidad es precaria en atención a la naturaleza de las labores que cumplen, ya que requieren siempre de la plena confianza del nominador.

*Empero, **este lineamiento no puede ser entendido de manera absoluta, en vista de que puede darse el caso en el que se trate de una empleada vinculada a la administración en un cargo de libre nombramiento y remoción, que al momento de la desvinculación se encuentre en estado de embarazo, cuestión que debe ser armonizada a partir de la especial protección que la Constitución Política brinda a las mujeres en ese estado.***

***La especial protección constitucional a la mujer durante el período de gestación y después del parto y la prohibición de discriminación por esa razón, se garantiza con particular énfasis en el ámbito laboral** (Arts. 43 y 53 de la Constitución), como quiera que **“la mujer embarazada tiene un derecho constitucional a una estabilidad laboral reforzada**, pues una de las manifestaciones más claras de discriminación sexual ha sido, y sigue siendo, el despido injustificado de las mujeres que se encuentran en estado de gravidez, debido a los eventuales sobrecostos o incomodidades que tal fenómeno puede implicar para las empresas”. Por lo tanto, la jurisprudencia constitucional ha considerado que, como consecuencia del principio de igualdad, la mujer embarazada goza del derecho fundamental a no ser desvinculada de su empleo, a menos que exista una razón suficiente y constitucionalmente admisible que permita su desvinculación, diferente por supuesto a su estado de embarazo.*

*Ahora bien, **esa protección reforzada también se predica de las trabajadoras que se encuentran vinculadas con la administración en cargos de libre nombramiento y remoción**, no obstante, su estabilidad precaria. Sobre este aspecto, esta Corporación ha dejado en claro que **la estabilidad reforzada en el empleo se aplica tanto a la mujer que se encuentra vinculada mediante contrato de trabajo, como a la servidora pública, sin importar si se encuentra sometida al régimen de carrera administrativa o de libre nombramiento y remoción**. En consecuencia, la administración no es absolutamente discrecional para retirar del servicio a una mujer embarazada, así se trate de cargos de libre nombramiento y remoción, a menos que el nominador justifique adecuadamente que el retiro es necesario e indispensable por una razón ajena al embarazo, lo cual deberá expresarse en el acto administrativo que ordene la desvinculación.*

*Con base en lo anterior, se concluye que **la especial protección constitucional de la trabajadora durante el período de gestación ó dentro de los tres meses siguientes al parto, cualquiera que sea el tipo de vinculación** (contrato de trabajo, carrera administrativa ó libre nombramiento y remoción), **impone una carga argumentativa***

específica del acto administrativo que retira del servicio a la mujer en estado de gravidez, de tal forma que la finalización de la relación laboral obedezca a razones ajenas al embarazo.[10]

(...) En consecuencia, en este caso, si bien los empleos de libre nombramiento y remoción se revocan a discrecionalidad del nominador sin motivación; sin embargo, cuando se trata de una mujer embarazada o lactando, el nominador debe justificar el acto administrativo de retiro que el mismo es necesario e indispensable y, además es por razones ajenas al embarazo.”

Sentencia SU-070 de 2013

(...) Se ha sostenido pues, que la protección coherente con el sentido de fuero de maternidad, consiste en garantizar a la mujer trabajadora su “derecho efectivo a trabajar” independientemente de la alternativa laboral en la que se encuentre. En varias ocasiones se ha recalcado que **para despedir a una mujer en esas circunstancias el empleador debe demostrar que media una justa causa y ha de adjuntar, de igual modo, el permiso de la autoridad administrativa competente.** Esto no puede significar cosa distinta a la obligación de tomar medidas para mantener la alternativa laboral. **Respecto de algunas modalidades de vinculación, el ordenamiento jurídico colombiano le confiere a los empleadores cierta libertad para no prorrogar los contratos a término fijo que suscriben con los(as) trabajadores. Esta libertad, sin embargo, no es ilimitada y tampoco puede entenderse con independencia de los efectos que la misma esté llamada a producir sobre la relación entre unos y otros.** En aquellos eventos en los cuales el ejercicio de la libertad contractual, trae como consecuencia la vulneración o el desconocimiento de valores, principios o derechos constitucionales fundamentales, entonces la libertad contractual debe ceder. En ese orden de argumentación, ha dicho la Corte Constitucional que **la protección de estabilidad laboral reforzada a favor de las mujeres trabajadoras en estado de gravidez se extiende también a las mujeres vinculadas por modalidades distintas a la relación de trabajo,** e incluso por contratos de trabajo o prestación a término fijo. Esto responde igualmente a la garantía establecida en el artículo 53 de la Constitución, de acuerdo con la cual, debe darse prioridad a la aplicación del principio de estabilidad laboral y de primacía de la realidad sobre las formas, así como a la protección de la mujer y de la maternidad (art. 43 C.N). Al respecto se sostuvo en la primera parte de esta sentencia, que **el contenido del principio constitucional de estabilidad laboral en el caso de las mujeres embarazadas se ha forjado a partir de la comprensión de que la búsqueda de regulaciones que permitan a estas mujeres conservar su alternativa laboral, no sólo pretende evitar la discriminación, sino también crear las condiciones económicas para que ellas puedan enfrentar con dignidad el evento del embarazo y nacimiento de su hijo(a).** El desarrollo de una actividad laboral implica la posibilidad de solventar los requerimientos fácticos de la gestación, el parto y manutención del(a) recién nacido(a); no sólo por el hecho de contar

con medios económicos, sino porque nuestro sistema de seguridad social brinda la mayor cantidad de prestaciones cuando ello es así.”

4. PLIEGO DE MODIFICACIONES

En la presente ponencia para primer debate, el articulado no ha sido modificado con respecto al proyecto de ley radicado originalmente.

5. IMPACTO FISCAL

El presente proyecto de ley no conlleva un impacto fiscal, debido a que en el articulado no se ordena un gasto público. Adicionalmente, es importante tener en cuenta que el proyecto de ley está acorde con los distintos pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre la materia, específicamente con la sentencia C 866 de 2010, en la cual manifestó una serie de subreglas sobre el análisis del impacto fiscal de las normas:

“... es posible deducir las siguientes subreglas sobre el alcance del artículo 7º de la Ley 819 de 2003:

i) Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica;

ii) El cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que ‘es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto’;

iii) En caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omita conceptuar sobre la viabilidad económica del proyecto, no lo vicia de inconstitucionalidad puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el legislador ejerza su función legislativa, lo cual ‘se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático’; y

iv) El informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger su posición; sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo. Solo así se garantiza una debida colaboración entre

las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la estabilidad macroeconómica”.

Adicionalmente, es importante tener presente lo manifestado por la Corte Constitucional en Sentencia C 490 de 2011:

“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público.”

De modo tal que el impacto fiscal de las leyes, no puede convertirse en una barrera para que el Congreso de la República pueda ejercer su función legislativa, pues de serlo estaría vulnerando el principio de separación de las ramas del poder público al lesionar la autonomía del legislativo. Por lo cual, tal y como lo ha señalado la Corte, el artículo 7 de la Ley 819 de 2003: *“debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.”*

6. CONFLICTO DE INTERÉS

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

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 1º. El artículo 286 de la Ley 5 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 (...).

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Congresistas, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés.

En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos, pudiendo manifestar cuando considere que está inmerso en impedimento.

7. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

Conforme a lo expuesto anteriormente, es notoria la importancia que tiene el generar claridad y medidas y gestiones respecto al fuero de maternidad de empleadas de libre nombramiento y remoción de corporaciones públicas de elección popular (Congreso de la República, Concejos Municipales, Asambleas Departamentales).

Si bien es cierto que la supresión de cargos es un mecanismo jurídico válido de administración de personal, esto no puede usarse como único argumento para remover empleadas en estado de embarazo o en período de lactancia que laboran en Unidades de Apoyo Normativo o en Unidades de Trabajo Legislativo de un congresista, diputado o concejal que no fue reelegido, puesto que estas trabajadoras están protegidas y salvaguardadas por el fuero especial de maternidad; en concordancia con esto y en aplicación de dicho fuero, no es viable la supresión de sus empleos, por lo que debe procederse con su reubicación mediante un traslado o un nuevo nombramiento en un cargo de igual o superior jerarquía, así no sea en una Unidad de Apoyo o de Trabajo Legislativo.

Sobre la naturaleza de los empleos de estas unidades, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado han sido claros en manifestar que las labores de los trabajadores de las mismas están reglamentadas y están relacionadas con el apoyo a la labor encomendada a los miembros de la Corporación respectiva, pero siempre en función del interés general y en cumplimiento de los fines estatales. Además, han indicado que, si bien los cargos de las mencionadas unidades son de libre nombramiento y remoción, y en principio la administración podría en cualquier tiempo disponer su retiro a través de acto administrativo, no hay que olvidar que dicha desvinculación debe estar basada en la mejora y necesidad

del servicio de la entidad y en los intereses generales que deben predominar en la función pública, y no simplemente atender a la terminación del período constitucional para el cual fue elegido el miembro de elección popular que dirige la unidad.

8. CONSIDERACIONES DE LA PONENTE UNICA

Como ponente de este proyecto de ley, considero fundamental resaltar que la iniciativa que presento busca garantizar una protección laboral real y efectiva para las trabajadoras en estado de embarazo o en periodo de lactancia que desempeñan funciones bajo la modalidad de libre nombramiento y remoción en corporaciones públicas de elección popular. Es claro que, aunque estos cargos son de confianza y discrecionalidad, la protección constitucional del fuero de maternidad debe prevalecer sobre cualquier consideración administrativa o política que pueda poner en riesgo la estabilidad laboral de estas mujeres.

Por lo anterior es necesario que quede claro que la relación laboral se establece con la corporación pública respectiva y no con la persona electa para un periodo determinado, de tal forma que la terminación del periodo electoral no puede ser utilizada como causal automática para la desvinculación de estas trabajadoras. Entiendo que esta claridad normativa es indispensable para evitar situaciones de discriminación laboral y garantizar el respeto a los derechos fundamentales de las mujeres embarazadas o lactantes, así como la protección integral de sus hijos recién nacidos.

El contenido del proyecto responde a la preocupación por evitar prácticas discriminatorias y despidos injustificados motivados, directa o indirectamente, por el estado de embarazo o de lactancia. La protección de la mujer y del recién nacido, como sujetos de especial amparo estatal, encuentra fundamento sólido en la Constitución y en el derecho internacional de los derechos humanos, haciendo imperativo que el marco legal regule de manera expresa que el empleador, para efectos del fuero de maternidad, es la corporación pública respectiva y no la persona que ejerce funciones de elección popular.

De esta manera, se persigue abolir la utilización del vencimiento del periodo constitucional como argumento para desvincular a las funcionarias protegidas por el fuero, exigiendo decisiones motivadas sólo por causas objetivas, constitucionalmente admisibles y en cumplimiento de los trámites legales pertinentes.

Asimismo, se destaca el valor del principio de igualdad y el deber estatal de adoptar acciones afirmativas que corrijan las desventajas estructurales que enfrentan las mujeres en el ámbito laboral público, especialmente en razón de su maternidad. En ese sentido, se observa la urgencia de medidas legislativas que obliguen a las entidades públicas a proceder, frente a la eventualidad de la terminación del periodo para el cual fue elegido el superior jerárquico, a buscar alternativas como el traslado o el nuevo nombramiento de la

trabajadora en un cargo de igual o superior jerarquía, siempre garantizando su protección y sin que la maternidad pueda convertirse en un obstáculo para su continuidad en el empleo.

En conclusión, como ponente considero que la adopción este proyecto de ley contribuirá de manera significativa a la consolidación de una función pública más justa y respetuosa de los derechos fundamentales de las mujeres, incentivando la no discriminación y el cumplimiento real y efectivo del fuero de maternidad, elementos esenciales para la construcción de una sociedad más igualitaria y garantista de los derechos humanos.

Es esencial dar claridad a la regulación actual en materia de protección del fuero de maternidad de trabajadoras en estado de embarazo o en periodo de lactancia que desempeñan funciones bajo la modalidad de libre nombramiento y remoción en corporaciones públicas de elección popular, como el Congreso de la República, Concejos Municipales y Asambleas Departamentales; esto, no solo en respuesta a las recomendaciones dadas por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, sino también como reconocimiento y medida fundamental para garantizar los derechos laborales de estas trabajadoras y sus hijos recién nacido. Es imperioso que se tomen acciones inmediatas para corregir las deficiencias actuales y asegurar que las mujeres en estado de embarazo o lactancia puedan desempeñar su trabajo sin temor a ser discriminadas o despedidas injustamente y en pro de construir un sistema legislativo más inclusivo y respetuoso para ellas.

9. PROPOSICIÓN

Con base en las razones anteriormente expuestas, presento **PONENCIA POSITIVA** para primer debate del proyecto de ley 225 de 2025 Cámara, ***“Por medio de la cual se adiciona un artículo a la Ley 909 de 2004, con el fin de fortalecer la protección del fuero de maternidad de las trabajadoras de libre nombramiento y remoción en corporaciones públicas de elección popular”*** y solicito, de manera respetuosa, a la Honorable Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes dar primer debate y aprobar dicha iniciativa legislativa.

De la Honorable Congresista,



MARÍA EUGENIA LÓPERA MONSALVE
Representante a la Cámara
Ponente Única

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
PROYECTO DE LEY 225 DE 2025 CÁMARA**

“Por medio de la cual se adiciona un artículo a la Ley 909 de 2004, con el fin de fortalecer la protección del fuero de maternidad de las trabajadoras de libre nombramiento y remoción en corporaciones públicas de elección popular”

Artículo 1. Objeto. La presente ley busca dar protección a las trabajadoras en estado de embarazo o período de lactancia que se encuentran bajo la modalidad de libre nombramiento y remoción en corporaciones públicas de elección popular, así como a sus recién nacidos; dando claridad que quien ejerce como empleador no es la persona que fue elegida para determinado período sino la corporación pública respectiva; garantizando así, su estabilidad laboral reforzada pese a que finalice dicho período electoral.

Artículo 2. Adiciónese un artículo a la Ley 909 de 2004, el cual quedará así:

Licencia en época del parto e incentivos para la adecuada atención y cuidado del recién nacido para trabajadoras de libre nombramiento y remoción de corporaciones públicas de elección popular. Tratándose de licencia de maternidad de trabajadoras vinculadas a través de la modalidad de libre nombramiento y remoción en corporaciones públicas de elección popular, se aplicarán los beneficios y garantías dispuestas en el artículo 236 y 239 del Código Sustantivo del Trabajo.

Para tales efectos, se entiende que el empleador es la corporación respectiva, y no los congresistas, los diputados o los concejales; por lo que, la sola finalización del período para el cual fue elegido el miembro de la corporación no configura el desaparecimiento de la estabilidad laboral o la inexistencia del fuero de maternidad, debiendo el nominador respectivo motivar el acto que desvincule a la trabajadora cobijada con dicho fuero, con sustento en razones suficientes, constitucionalmente admisibles y que no obedezcan al estado de embarazo o parto; además de tener que solicitar el respectivo permiso ante el inspector de trabajo y cumplir con las demás disposiciones legales que regulan lo relacionado con el fuero de maternidad.

Artículo 3. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de su promulgación y modifica en lo pertinente la Ley 909 de 2004.

Cordialmente,



MARÍA EUGENIA LOPERA MONSALVE
Representante a la Cámara
Ponente Unica