

Bogotá D.C., Colombia, 29 de octubre de 2025

No. Radicado: 08SE202512000000064061
Fecha: 2025-10-29 03:27:55 pm
Remitente: Sede: CENTRALES DT
Depen: OFICINA ASESORA JURIDICA
Destinatario CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA
Anexos: 0 Folios: 7
08SE202512000000064061

Al responder por favor citar este número de radicado



Honorable Representante a la Cámara
MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS
Email: maria.carrascal@camara.gov.co
CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA.
Carrera 7 No. 8-68 Oficinas 628 - 630
Edificio Nuevo del Congreso
Bogotá D.C.

ASUNTO: Radicados de entrada No. 05EE202530000000087149-05EE202530000000099905. Concepto Técnico Proyecto de Ley 618 de 2025 Cámara – 257 de 2024 Senado "Por medio de la cual se establecen medidas para promover la autonomía económica de la mujer y el fomento de los emprendimientos de mujeres mediante el retiro parcial de cesantías, se modifica la Ley 50 de 1990, la Ley 1071 de 2006, la Ley 1014 de 2006 y se dictan otras disposiciones".

Honorable Representante

Agradecemos su comunicación del 23 de septiembre de 2025, mediante la cual solicita reevaluar el concepto emitido por este Ministerio frente al Proyecto de Ley 618 de 2025 Cámara, advirtiendo riesgos sustantivos para la finalidad protectora de las cesantías por la habilitación de retiros para capitalización de micro, pequeñas y medianas empresas distintas a las de la trabajadora titular.

De acuerdo con lo anterior, por parte de la Dirección de Generación y Protección del Empleo y Subsidio Familiar, adscrita al Despacho del Viceministerio de Empleo y Pensiones, se procedió a analizar y evaluar el concepto enviado en el mes de diciembre de 2024, presentando las conclusiones en los siguientes términos:

1. TRÁMITE DEL PROYECTO DE LEY

- a) **Título del proyecto de decreto:** *"Por medio de la cual se establecen medidas para promover la autonomía económica de la mujer y el fomento de los emprendimientos de mujeres mediante el retiro parcial*



Trabajo

de cesantías, se modifica la Ley 50 de 1990, la Ley 1071 de 2006, la Ley 1014 de 2006 y se dictan otras disposiciones”.

- b)** Número de artículos: 10 artículos.
- c)** Número gaceta: 1808/2024 – 531/2025 - 1577/2024 – 1188/2025 – 1806/2025
- d)** Estado proyecto de Ley: Aprobado en primer debate en la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes (Ya culminó su discusión en el Senado de la República)
- e)** Autor: H.S. NADYA GEORGETTE BLEL SCAFF.
- f)** Ponente: H.R. JORGE ALEXANDER QUVEDO HERRARE
- g)** Consideraciones: La iniciativa legislativa a tenido diversas modificaciones que genera la necesidad de realizar un análisis detallado sobre la conveniencia y oportunidad de las medidas establecidas.

3.MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL.

3.1. Cesantías como una prestación social obligatoria.

Las cesantías son una prestación social de naturaleza laboral cuyo objetivo es proteger el ingreso del trabajador ante la terminación del vínculo y permitir la atención de necesidades esenciales definidas por el legislador (vivienda y educación), a través de un ahorro obligatorio de destinación específica. Su origen se remonta a la Ley 6 de 1945 (art. 17), que reconoció el “auxilio de cesantía” equivalente a un mes de salario por cada año de servicio, consagrando desde entonces su carácter protector y no salarial.

Desde el punto de vista técnico, las cesantías cumplen una doble función: la primera es que conforman un ahorro individual y forzoso que se acumula durante la relación de trabajo y la segunda que operan como instrumento de protección social para mitigar el riesgo de pérdida de ingresos por desempleo y facilitar inversión en vivienda y educación bajo causales taxativas. Por su destinación restringida, no son asimilables a ahorro voluntario ni a capital de riesgo empresarial.



Trabajo

La Ley 50 de 1990 modernizó el régimen al anualizar la prestación y trasladar su administración a fondos especializados, reforzando la intangibilidad del ahorro del trabajador, la separación patrimonial y la definición taxativa de causales de retiro (terminación del contrato; vivienda y educación con giro directo a la entidad o proveedor). Este diseño busca asegurar disponibilidad, trazabilidad y preservación del ahorro frente a contingencias, y prevenir usos que desnaturalicen su finalidad.

El Código Sustantivo del Trabajo (arts. 249 y ss.) desarrolla la prestación, su reconocimiento y liquidación, articulándola con los principios mínimos del trabajo (C.P. art. 53) y la protección especial al trabajador (C.P. arts. 25 y 53). En esta lógica, el uso de las cesantías está limitado por ley a los supuestos previstos, lo que expresa el principio de finalidad del auxilio y su carácter no disponible para fines distintos a los autorizados. Su régimen responde además a los principios de seguridad social y no regresividad (C.P. art. 48), lo que impone que cualquier modificación normativa mantenga (y no reduzca) el estándar de protección alcanzado.

La Corte Constitucional ha reiterado que las cesantías tienen una finalidad protectora y social, cuyo propósito es “amortiguar los efectos económicos del desempleo” y asegurar un piso mínimo de subsistencia del trabajador y su familia. De esta doctrina se sigue que la habilitación de usos extraños a la protección por desempleo o a las finalidades legales (vivienda/educación) desnaturaliza el auxilio y traslada riesgos empresariales al patrimonio laboral del trabajador. En consecuencia, toda ampliación de causales debe ser excepcional, proporcional y estrictamente condicionada, preservando un piso intangible del ahorro y garantizando mecanismos de verificación y control que eviten su descapitalización.

En síntesis, el fin de las cesantías es proteger el ingreso del trabajador frente al desempleo y facilitar inversión social en vivienda y educación, mediante un ahorro obligatorio, individual, intangible y de destinación específica, administrado fiduciariamente. Su configuración constitucional y legal impide que sean tratadas como recursos de libre disposición o apalancamiento de riesgo y exige que cualquier innovación normativa respete la finalidad protectora y los principios constitucionales que la informan (dignidad, trabajo, seguridad social, igualdad material y no regresividad).

1. ANÁLISIS DE CONVENIENCIA DEL ARTICULADO DEL PROYECTO DE LEY OBJETO DE ESTUDIO.

Analizados los argumentos de la señora Representante a la Cámara, esta Cartera reconsidera la postura inicial emitida y realiza un análisis teniendo en cuenta el fin y el objetivo con el cual se crearon las cesantías. Lo anterior teniendo en cuenta que, en los términos actualmente propuestos, el proyecto de ley puede generar una afectación a la naturaleza de las cesantías como ahorro de protección frente al desempleo y a su función de garantía mínima de subsistencia del trabajador y su familia. En particular, preocupan:

- La desnaturalización de la finalidad protectora al permitir la inversión en empresas de terceros, con traslados de riesgos propios de actividad empresarial al ahorro laboral.
- La posible descapitalización del ahorro para contingencias de desempleo y vivienda/educación.
- La asimetría de información y de riesgo para trabajadores no especializados en evaluación de proyectos
- La carga operativa y fiduciaria que trasladaría a los fondos de cesantías tareas de análisis de viabilidad empresarial que no les son propias.

Por lo anterior, se evidencia afectaciones a la sostenibilidad de los fondos de cesantías, toda vez que los retiros anticipados masivos impactarían la liquidez y rentabilidad del sistema financiero que administra las cesantías, generando posibles riesgos de estabilidad macroeconómica y alterando el flujo de capital de largo plazo que estos fondos representan para el país.

De igual forma, la iniciativa implicaría modificar las reglas de administración de cesantías, los mecanismos de retiro y verificación, sin un marco técnico sólido sobre supervisión, elegibilidad o control de los recursos. Ello puede traducirse en fraudes, conflictos operativos y litigios por uso indebido o mala administración de los fondos.

Adicionalmente, se identificó que la iniciativa, aunque bien intencionada, no se enmarca en las estrategias estructurales de autonomía económica de las mujeres, como las desarrolladas en el CONPES 4080 de 2022 y el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026, que priorizan el acceso al crédito, la formalización laboral y la corresponsabilidad en los cuidados. Por ello, la cartera concluyó que

el retiro de cesantías no es el mecanismo idóneo ni sostenible para cerrar las brechas de género.

En consecuencia, este Ministerio del Trabajo finalmente no considera conveniente el Proyecto de Ley en los términos actuales. Sin perjuicio de la finalidad legítima de promover la autonomía económica de las mujeres, sugerimos al Congreso de la República redirigir la política pública hacia instrumentos no regresivos para la protección laboral, tales como líneas de crédito con garantía pública, capital semilla y asistencia técnica especializada, sin comprometer el ahorro por cesantías.

El retiro parcial de cesantías no es el camino adecuado para promover la autonomía económica de las mujeres. En lugar de ello, es necesario entre la Rama Ejecutiva y Legislativa comprometerse a diseñar políticas estructurales de fomento productivo, inclusión financiera y empleo formal, que garanticen el desarrollo económico de las mujeres sin sacrificar sus derechos laborales ni los mecanismos de protección social.

Reiteramos la disposición de cooperación técnica y proponemos orientar la política pública hacia instrumentos no regresivos del ahorro por cesantías. En esa línea, hoy existe una oferta institucional que permite impulsar emprendimientos y empleabilidad femenina sin erosionar garantías laborales mínimas, y la Ley 2466 de 2025 incorporó disposiciones específicas que priorizan la contratación y protección reforzada de las mujeres.

Dentro de los programas y estrategias vigentes para brindar un impulso a los emprendimientos y lograr una mayor empleabilidad que logre la autonomía económica de la mujer podemos nombrar:

- CONPES 4080 de 2022: Autonomía económica de las mujeres. Política marco con acciones para ampliar oportunidades de ingresos, cerrar brechas y articular oferta (formación, inclusión financiera, cuidados).
- Fondo “Mujer Libre y Productiva”. Patrimonio autónomo del DAPRE que financia y acompaña iniciativas para autonomía y emprendimiento de mujeres (portafolios como Emprende Pro Mujer).
- Bancóldex: Líneas con enfoque de género. Mujeres Empresarias (MinCIT 2024) y línea Inclusión que Transforma III (DEI) 2025 con condiciones preferenciales para empresas lideradas por mujeres.



Trabajo

- SENA con el Fondo Emprender. Capital semilla y acompañamiento técnico; líneas y convocatorias específicas han priorizado mujeres emprendedoras.
- iNNpulsa/CEmprende. Rutas de aceleración y vouchers (Mujeres Emprendedoras 2025, Aldea – Fondo Mujer Emprende).
- Acciones MinCIT. Semana Nacional del Emprendimiento Femenino y articulación con cámaras, SENA y redes de fomento.

Adicionalmente la Reforma Laboral (Ley 2466 de 2025) incluye artículos con medidas especialmente dirigidas a mujeres:

- Artículo 35 – “CREA EMPLEO”. Incentivo temporal a empleadores por nuevos puestos para mujeres, jóvenes y personas mayores de 50 años (hasta el 25% de un SMLMV por 6 meses, según parámetros reglamentarios).
- Protección reforzada a trabajadoras gestantes. La reforma fortaleció prohibiciones al empleador para exigir a la mujer embarazada labores que comprometan su salud o la del feto y reforzó salvaguardas antidiscriminatorias (modificaciones al CST señaladas en el art. 17 y concordantes).
- Jornada flexible para personas con responsabilidades de cuidado (arts. 46 y 47). Aunque la regla es neutral, su impacto es diferencial en mujeres por la distribución real de cuidados; habilita acuerdos de horarios y modalidades apoyadas en TIC con trámite definido ante el empleador.
- Ambiente laboral seguro: acoso y discriminación. La ley endurece y amplía medidas contra acoso (incluido el sexual) y discriminación, con enfoque de prevención y obligación de reforzar mecanismos internos—beneficios especialmente relevantes para mujeres. (Bloque de artículos 16 a 21 y concordantes).

Teniendo en cuenta todo lo anterior esta Dirección considera que el Proyecto de Ley 257 de 2024 no resulta conveniente en los términos propuestos, toda vez que desnaturaliza la finalidad protectora de las cesantías, al convertir un instrumento de seguridad económica y ahorro forzoso frente al desempleo en un mecanismo de capitalización empresarial, exponiendo a las trabajadoras al riesgo inherente de la actividad productiva y comprometiendo su red de protección social.



Trabajo

Además, ya existe un marco normativo y programático que ofrece herramientas de financiamiento, capacitación y acompañamiento sin afectar los derechos laborales adquiridos. En consecuencia, la política pública debe orientarse a fortalecer y ampliar estos mecanismos, evitando introducir modificaciones que alteren el núcleo esencial del auxilio de cesantías.

Finalmente, recomendamos no avanzar en la aprobación del Proyecto de Ley 257 de 2024 en su redacción actual y promover una ruta interinstitucional que integre la acción del Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el SENA y el DAPRE, para el diseño de instrumentos sostenibles de fomento al emprendimiento femenino, sin comprometer la protección social ni los principios constitucionales del trabajo y la seguridad social.

Atentamente,

CAMILA ANDREA BOHÓRQUEZ RUEDA
Jefe de Oficina Asesora Jurídica
Oficina Asesora Jurídica

Funcionario/Contratista	Nombre	Cargo	Firma
Proyectado por:	Juan Diego Montenegro Timon	Contratista SFPE	
Revisado por:	Gersson Jair Castillo Daza	Subdirector SFPE	
	Mario Rodríguez Díaz	Asesor DGPESE	
	Nazly Mileth Rodriguez	Coordinadora Grupo Interno de Asuntos Normativos	
Aprobado por:	Rigoberto Alfonso Pérez	Director Técnico (E) DGPESE	
Declaramos que el documento ha sido elaborado y revisado conforme a las normas y disposiciones legales vigentes, y que su contenido refleja fielmente los criterios jurídicos y técnicos aplicables.			