



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 457

Bogotá, D. C., martes, 12 de mayo de 2026

EDICIÓN DE 7 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

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 66 DE 2025 SENADO

por medio de la cual se modifica el artículo 26 de la Ley 909 de 2024.



Comisión Séptima Constitucional Permanente

CSP-CS-0458-2026
Bogotá D.C., 12 de mayo de 2026

Doctor

DIEGO ALEJANDRO GONZALEZ GONZALEZ

Secretario General

Senado de la República

E. S. D.

ASUNTO: PUBLICACIÓN EN LA GACETA DEL CONGRESO INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY No 066/2025 SENADO "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 26 DE LA LEY 909 DE 2004"

Respetado Secretario,

Por instrucciones de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima del Senado, y teniendo cuenta lo dispuesto en artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, remito a su Despacho en medio electrónico para su publicación en la Gaceta del Congreso de la República, la siguiente ponencia, así:

INFORME DE PONENCIA PARA: SEGUNDO DEBATE

NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: 066/2025 SENADO

TÍTULO: "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 26 DE LA LEY 909 DE 2004"

INICIATIVA: H.S. NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN.

RADICADO: EN SENADO: 29-07-2025 EN COMISIÓN: 14-08-2025 EN CÁMARA: X-X-XXXX

PUBLICACIONES - GACETAS							
TEXTO ORIGINAL	PONENCIA 1º DEBATE SENADO	TEXTO DEFINITIVO COM VII SENADO	PONENCIA 2º DEBATE SENADO	TEXTO DEFINITIVO PLENARIA SENADO	PONENCIA 1º DEBATE CÁMARA	TEXTO DEFINITIVO COM VII CÁMARA	PONENCIA 2º DEBATE CÁMARA
03 Art 1393/2025	03 Art 1820/2025						

HH.SS. PONENTES	ASIGNADO (A)	PARTIDO
ESPERANZA ANDRADE SERRANO	PONENTE UNICO	PARTIDO CONSERVADOR

PONENTES SEGUNDO DEBATE		
HH.SS. PONENTES	ASIGNADO (A)	PARTIDO
ESPERANZA ANDRADE SERRANO	PONENTE UNICO	PARTIDO CONSERVADOR

NÚMERO DE FOLIOS: VEINTICUATRO (24)

RECIBIDO EL DÍA: 12 DE MAYO DE 2026

HORA: 11:39

Atentamente,

Praxere José Ospino Rey

PRAXERE JOSÉ OSPINO REY

Secretario General Comisión Séptima

Proyecto: Senado 026

Revisó y aprobó: Praxere José Ospino Rey-Secretario General



Bogotá D.C., Mayo 12 de 2026

Honorable Senador

MIGUEL ANGEL PINTO HERNANDEZ

Presidente Comisión Séptima Senado de la República

Asunto: Informe de ponencia positiva para segundo debate del Proyecto de Ley No. 066-2025 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 26 DE LA LEY 909 DE 2024."

De conformidad con lo dispuesto por la mesa directiva de esta Comisión y con fundamento en el mandato del artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, me ha correspondido la honrosa designación para rendir ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No.066-2025 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 26 DE LA LEY 909 DE 2024.". Por tanto, me permito radicar el respectivo informe de ponencia.

Atentamente,

Esperanza Andrade

ESPERANZA ANDRADE SERANO

Senador de la República

Informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley No. 066-2025 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 26 DE LA LEY 909 DE 2024."

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

Contenido

- I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA
- II. OBJETO
- III. CONTENIDO DE LA INICIATIVA
- IV. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO
- V. CONSIDERACIONES
- VI. MARCO NORMATIVO
- VII. IMPACTO FISCAL
- VIII. CONFLICTO DE INTERESES
- IX. PROPOSICIÓN

Texto propuesto para segundo debate del Proyecto de Ley N° 066 de 2025 Senado "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 26 DE LA LEY 909 DE 2004".

1. Trámite del Proyecto de Ley:

Este proyecto fue radicado el día 29 de julio de 2025 en la Secretaría General del Senado de la República por parte del Honorable Senador **NICOLAS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARAN**, y enviado a la Comisión Séptima del Senado el día 11 de agosto de 2025. Publicado en la Gaceta No. 1393 de 2025.

Según oficio CSP-CS-0834 de 2025 del 20 de agosto de 2025, la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional del Senado de la República designó a la H.S Esperanza Andrade Serrano, como ponente única para el primer debate en Senado de la República del Proyecto de Ley No. 066-2025 Senado.

El 24 de septiembre de 2025 en calidad de Senadora de la República, radiqué el Proyecto de Ley **066-2025 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 26 DE LA LEY 909 DE 2024."**, para primer debate y fue publicado en la Gaceta No. 1820 de 2025.

En la sesión presencial, de fecha miércoles quince (15) de abril de dos mil veintiséis (2026), según Acta No. 19, se dio la discusión y votación de la Ponencia para Primer Debate Senado y Texto Propuesto, al Proyecto de Ley N° 066 de 2025 Senado "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 26 DE LA LEY 909 DE 2004".

2. Objeto:

El presente proyecto de ley tiene como propósito de acuerdo con el autor, modificar el artículo 26 de la Ley 909 de 2004, con el fin de extender el término para desempeñar comisión de empleos de libre nombramiento y remoción o de periodo, estableciendo el termino inicial de tres (3) años con la opción legal de prorrogarlo por un término igual.

Con la iniciativa se busca armonizar, conforme al principio de igualdad, los derechos de los servidores públicos acogidos por la ley 909 de 2004, extendiendo el periodo en el cual puedan ocupar cargos en comisión; el proyecto de ley busca corregir el trato desigual otorgado a los empleados de carrera de la rama ejecutiva del poder público frente a los pertenecientes a otras carreras especiales como la de la Rama Judicial, Fiscalía General de la Nación, carrera docente, entre otras, respecto del término del derecho a disfrutar de comisión para ocupar cargos de periodo fijo o libre nombramiento

3. Contenido de la Iniciativa:

TEXTO DEFINITIVO: (DISCUTIDO Y APROBADO EN LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA, EN SESIÓN ORDINARIA DE FECHA: MIÉRCOLES 15 DE ABRIL DE 2026, SEGÚN ACTA No.19, DE LA LEGISLATURA 2025-2026)

**PROYECTO DE LEY No. 066 DE 2025
"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 26 DE LA LEY
909 DE 2004"**

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

Artículo 1°. Objeto: La presente Ley tiene por objeto modificar el artículo 26 de la Ley 909 de 2004, con el fin de extender el término para desempeñar comisión de empleos de libre nombramiento y remoción o de periodo.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 26 de la Ley 909 de 2004, el cual quedará así:

Artículo 26. COMISIÓN PARA DESEMPEÑAR EMPLEOS DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCIÓN O DE PERÍODO.

Los empleados de carrera con evaluación del desempeño sobresaliente, tendrán derecho a que el jefe de la entidad a la cual están vinculados, les otorgue, mediante acto administrativo motivado, comisión por el término inicial de tres (3) años, pudiendo ser prorrogado por un término igual, para desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción o por el término correspondiente, cuando se trate de empleos de periodo, para los cuales hubieren sido nombrados o elegidos en la misma entidad a la cual se encuentran vinculados o en otra.

Finalizado el término por el cual se otorgó la comisión, el de su prórroga o cuando el empleado renuncie al cargo de libre nombramiento y remoción o sea retirado del mismo antes del vencimiento del término de la comisión, deberá asumir el empleo respecto del cual ostenta derechos de carrera. De no cumplirse lo anterior, la entidad declarará la vacancia de este y lo proveerá en forma definitiva. De estas novedades se informará a la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Luego de su reintegro al cargo, al empleado público de carrera administrativa se le podrán conceder nuevas comisiones para desempeñar cargos de libre

nombramiento y remoción o de periodo, en las mismas condiciones consagradas en el párrafo primero del presente artículo.

El otorgamiento de la comisión para desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción o de periodo procederá siempre y cuando la última calificación de servicios sea de nivel sobresaliente o superior, conforme a los criterios de evaluación del desempeño laboral que rigen la carrera administrativa y se realizará mediante acto administrativo motivado.

El jefe de la unidad de personal o quien haga sus veces, informará sobre estas novedades a la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Parágrafo Nuevo. Las entidades deberán garantizar que los procesos de evaluación del desempeño se apliquen con criterios objetivos, verificables y homogéneos, evitando distorsiones que afecten los principios de mérito, igualdad y transparencia en el acceso a las comisiones.

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

El anterior texto, conforme a lo dispuesto en el artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, (modificado por el parágrafo 1°, del artículo 9°, de la Ley Orgánica No. 2390 de 2024).

4. Justificación:

Con el presente proyecto de ley esta encaminado para armonizar, conforme al principio de igualdad, los derechos de los servidores públicos acogidos por la ley 909 de 2004, extendiendo el periodo en el cual puedan ocupar cargos en comisión; la regulación se encuentra en consonancia con la evolución de la normativa colombiana en cuanto a edad de retiro forzoso y de pensión de los trabajadores, como es el caso de la Ley 1821 de 2016 que aumentó la edad máxima para el retiro del cargo de las personas que desempeñen funciones públicas.

La regulación actual desconoce principios fundantes de nuestro Estado Social de Derecho, tales como:

(...)“la analogía no es más que el desarrollo de los principios generales del derecho tales como ‘la igualdad jurídica’, ‘las mismas situaciones de hecho deben comportar las mismas sanciones jurídicas’, y ‘donde exista la misma razón, debe ser la misma regla de derecho’(…)”

Dicha evolución normativa evidencia la tendencia a que el empleado público pueda permanecer más tiempo al servicio del Estado, en sus diversas modalidades, y precisamente con esta iniciativa legislativa se pretende regular un aumento del tiempo en el cual el servidor puede prestar sus servicios al Estado mediante la figura de la comisión, dado que 6 años para estar en comisión de servicio en toda la vida laboral de un servidor, resulta insuficiente e irrazonable teniendo en cuenta que en el tema pensional, la tendencia es al aumento de la edad y de las semanas cotizadas para adquirir el derecho a la pensión de vejez y no al contrario.

El Presidente de la República mediante el Decreto No. 2809 del 4 de agosto de 2010, modificatorio del artículo 43 del Decreto 1227 de 2005, estableció en uno de los párrafos del artículo primero que:

“Cuando la comisión y sus prórrogas para ejercer empleos de libre nombramiento y remoción o de período se otorguen para ocupar el mismo empleo, la suma de estas no podrá superar los seis (6) años, so pena de que el empleado sea desvinculado del cargo de carrera administrativa en forma automática.

Superado el término señalado en el inciso anterior, al empleado público de carrera administrativa se le podrán conceder nuevas comisiones para desempeñar cargos de libre nombramiento y remoción o de período, para lo cual se podrá tomar la calificación en los términos del artículo 38 de la Ley 909 de 2004, la calificación en el empleo de libre nombramiento y remoción o los resultados del Acuerdo de Gestión del último período evaluado del cargo ocupado en comisión, los cuales deben ser satisfactorios (...)”

El anterior párrafo del artículo primero del Decreto 2809 de 2010, fue declarado nulo por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, mediante fallo del 15 de mayo de 2014, con radicado 11001032500020110006600, bajo el argumento que el Presidente de la República excedió la potestad reglamentaria

De lo anterior se concluye que desde la Constitución Política Nacional se faculta con claridad y precisión al legislador para regular el tema propuesto en el presente proyecto de ley.

En materia constitucional entonces se considera que el legislador cuenta con facultad de configuración al expedir las leyes, pero “le está vedado desnaturalizar la regla general de que los empleos en los órganos y entidades del Estado deben proveerse por el sistema de carrera” dado que “la competencia que en ese campo se le ha conferido no puede entrar en contradicción con a la esencia misma del sistema de carrera”.

Mediante el presente proyecto de ley el legislador determina la posibilidad de que los empleados de carrera administrativa con evaluación sobresaliente puedan acceder a empleos de libre nombramiento y remoción o de período como estímulo y beneficio derivado precisamente de dicha evaluación superior para que le sirva de premio a su gestión y que al mismo tiempo el Estado se beneficie en los cargos de naturaleza gerencial de servidores con alto nivel de desempeño.

En sentencia C-175 de 2007 la Corte indica que *“los derechos que orientan la carrera administrativa contribuyen a fijarle condiciones al ejercicio de la competencia reconocida al legislador”*, se desprende de la Ley 909 de 2004 que la carrera administrativa busca otorgar estímulos y beneficios a los empleados de carrera destacados en el desempeño de sus funciones.

El presente proyecto de ley busca garantizar el cumplimiento de los principios establecidos en las normas de carrera administrativa y se encuentra dentro de los límites a la configuración legislativa definidos por la Corte Constitucional, ajustándose por tanto a la Constitución.

Con el proyecto se garantiza el derecho a la igualdad en los empleos de carrera administrativa, el cual es pasado por alto en la normatividad vigente. El vacío generado por el fallo del Consejo de Estado que declara la nulidad del párrafo del artículo primero del Decreto 2809 de 2010 (anteriormente citado) deja en desequilibrio a los servidores públicos acogidos por dicha ley, dado que solo permite la comisión por el término máximo de 6 años, lo cual al ser comparado con otras normas como el Decreto 021 de 2014, la Ley 270 de 1996 o el Decreto 1278

otorgada por el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Nacional, al introducir disposiciones que *“desvirtúen la voluntad del legislador”*, en cuanto a permitir comisiones para desempeñar cargos de libre nombramiento y remoción o de período por un término superior a los seis (6) años. Resultando como razón de la declaratoria de nulidad del párrafo citado que *“excede la potestad reglamentaria conferida al Presidente de la República”*

La Corte Constitucional mediante sentencia C-175 de 2007 aborda el estudio de constitucionalidad del artículo 26 y 44 de la ley 909 de 2004. Con respecto al artículo 26 se estudian cargos por presunta violación al debido proceso y al principio de legalidad, por consagrar que se puede desvincular de manera automática al empleado de carrera con base en una excepción no consagrada en el artículo 125 de la Carta. Lo analizado por la Corte en la citada providencia, expone la postura constitucional con respecto a la potestad del legislador para regular lo concerniente a los empleos en órganos y entidades del Estado en cuanto a los:

“requisitos y condiciones que se deban observar cuando sea necesario determinar los méritos y calidades de los aspirantes a ingresar a los cargos de carrera y a ascender en ellos, para señalar algunas otras excepciones al sistema que explícitamente alude en el glosado artículo 125, a la calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo y a la violación del régimen disciplinario.”

En la providencia anteriormente citada, la alta Corporación define como límite a la facultad del legislador *“la configuración constitucional del sistema”*; al analizar la postura de la Corte en relación a la regulación propuesta en el presente proyecto de ley es preciso recordar que el artículo 125 de la Carta Magna que dice:

“ARTÍCULO 125. Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley. (...)”

El citado referente constitucional respecto a los empleos de carrera administrativa y libre nombramiento y remoción determina que los empleos en órganos y entidades del Estado, el ingreso, ascenso y retiro de ellos serán establecidos por la ley.

de Junio 19 de 2002, deja en evidencia la falta de aplicación de este principio constitucional, como se pasará a explicar.

El Decreto 021 de 2014 *“Por el cual se expide el régimen de las situaciones administrativas en las que se pueden encontrar los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas”*, en su artículo 35 se refiere al término que podrá durar una comisión:

“ARTÍCULO 35. TÉRMINO. El término de la comisión podrá ser hasta por tres (3) años, en periodos continuos o discontinuos, pudiendo ser prorrogado por un término igual, para desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción o por el término correspondiente cuando se trate de empleos de período.

Superado el término señalado en el inciso anterior, al servidor público de carrera administrativa se le podrán conceder nuevas comisiones para desempeñar otros cargos de libre nombramiento y remoción o de período, a juicio del jefe del organismo”.

Por su parte la ley Estatutaria de la Administración de Justicia, 270 de 1996, en relación con los empleados de la Rama Judicial consagra en el parágrafo del artículo 142:

“PARAGRAFO. Los funcionarios y empleados en Carrera también tienen derecho a licencia, cuando hallándose en propiedad pasen a ejercer hasta por el término de dos años, un cargo vacante transitoriamente en la Rama Judicial.”

Con respecto a esta norma se ha pronunciado el Consejo de Estado de la siguiente manera:

“(…) En materia de derechos laborales de los servidores de carrera de la Rama Judicial, en punto de la situación administrativa denominada Licencias no Remuneradas, el parágrafo del artículo 142 de la precitada ley estatutaria de la administración de justicia, 270 de 1996, consagró que ... Los funcionarios y empleados en carrera también tienen derecho a licencia, cuando hallándose en propiedad pasen a ejercer hasta por el término de dos años, un cargo vacante transitoriamente en la Rama Judicial. La citada

<p><i>norma no consagró expresión alguna de restricción en el tiempo para su aplicación, es decir, no previó la posibilidad de que el servidor de carrera durante toda su vinculación tan sólo pudiese hacer uso de ella por única vez y, menos aún, otorgó facultades a otra autoridad para imponerle restricciones, limitaciones, excepciones o prohibiciones, por lo que cualquier interpretación y aplicación diferente a su literal es totalmente ilegal. (...)</i></p> <p>Ahora bien: nótese como el Decreto 1278 de junio 19 de 2002, "Por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente", tampoco consagra un límite de tiempo para ejercer el encargo:</p> <p><i>"ARTÍCULO 14. Encargos. Hay encargo cuando se designa temporalmente a una persona ya vinculada en propiedad al servicio, para asumir otro empleo vacante por falta temporal o definitiva de su titular, desvinculándose o no de las propias de su cargo. Los cargos directivos docentes vacantes de manera temporal, podrán ser provistos por encargo con personal inscrito en carrera, mientras dure la situación administrativa del titular. Y en caso de vacante definitiva, podrá suplirse por encargo mientras se surte el proceso de selección y se provee de manera definitiva. (...)"</i></p> <p>Se evidencia en las normas citadas que no existe límite en el tiempo para desempeñar otros cargos para los empleados de carrera administrativa de la Rama Judicial, como tampoco existe para los docentes que ejercen encargos y se encuentran vinculados por carrera administrativa, por el contrario, en la ley 909 de 2004 tal como quedó luego de ser declarada la nulidad del último párrafo del artículo primero del Decreto 2809 de 2010, existe el límite de 6 años (termino máximo que puede durar la comisión) lo que genera un tratamiento diferenciado injustificado con los empleados de carrera administrativa dentro del Estado.</p> <p>Es pacífica y reiterada la jurisprudencia constitucional en cuanto a que frente a unos mismos supuestos de hecho debe otorgarse un mismo trato; el proyecto de ley busca corregir el trato desigual otorgado a los empleados de carrera de la rama ejecutiva del poder público frente a los pertenecientes a la rama judicial, a los docentes, respecto del término del derecho a disfrutar de una comisión.</p> <p>Así mismo, si se acude al derecho comparado, en regulaciones como la de Perú, encontramos que se viabiliza que el empleado se pueda desplazar por las diferentes entidades públicas:</p>	<p><i>"En el Perú, la carrera administrativa es de naturaleza estatutaria. El Decreto número 276 de 1984 establece los artículos que regulan la carrera administrativa. (...) La carrera administrativa se estructura por grupos y niveles, con el propósito de que el servidor público tenga opciones para ocupar diversos puestos en su trayectoria dentro de la Administración pública, posibilidad de desplazarse por las diferentes entidades de la Administración."</i></p> <p>Regulaciones donde queda claro que no tiene ningún sentido limitar de una manera tan extrema la posibilidad de desplazarse por las diferentes entidades de la Administración.</p> <p>Como lo expresa la Corte Constitucional en sentencia C-288 de 2014 la carrera administrativa constituye un principio del ordenamiento superior y del Estado Social del Derecho y uno de sus objetivos es proteger mediante una regulación legislativa el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política, que consagra:</p> <p><i>"ARTÍCULO 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.</i></p> <p><i>El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.</i></p> <p><i>El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan."</i></p> <p>Dentro de la libertad de configuración del legislador con respecto a la carrera administrativa ha dicho la Corte Constitucional:</p>
<p><i>"La Corte ha reconocido que el legislador cuenta con un amplio margen de configuración para diseñar las etapas, pruebas y trámites del concurso y estatuir los requisitos exigibles en cada uno de ellos, y ha resaltado "que los concursos públicos abiertos garantizan la máxima competencia para el ingreso al servicio de los más capaces e idóneos, la libre concurrencia, la igualdad de trato y de oportunidades, y el derecho fundamental de acceder a la función pública, lo cual redundará, por consiguiente, en el logro de la eficiencia y la eficacia en el servicio administrativo"</i></p> <p>Como vimos anteriormente, el legislador cuenta con libertad de configuración para regular en materia de carrera administrativa y es un mandato constitucional que las normas que expida este órgano garanticen el cumplimiento de principios de rango constitucional como lo es la igualdad de trato y de oportunidades, el cual como se ha explicado se ve afectado con la normatividad vigente consagrada en la ley 909 de 2004.</p> <p>Por todo lo anterior resulta necesaria la aprobación del presente proyecto, pues este subsana la desigualdad injustificada entre empleados de carrera administrativa generada a partir del fallo de nulidad emitido por el Consejo de Estado.</p> <p>El presente proyecto de ley motiva a los servidores públicos de la carrera para que cumplan más eficazmente sus funciones con el objeto de lograr un ascenso.</p> <p>En este sentido, la propia Constitución no ha circunscrito la carrera al ingreso, sino que ha incluido también el ascenso en su artículo 125, pues una de las finalidades de la carrera es tener a su disposición servidores que cuenten con experiencia, conocimiento y dedicación que garanticen los mejores índices de resultados.</p> <p>De esta manera, en la carrera es esencial realizar una motivación a los funcionarios que permita garantizar mejores resultados incentivándolos para permanecer y ascender en la misma.</p> <p>De igual manera se valora la permanencia y se otorga estabilidad a los funcionarios en las entidades públicas, cumpliendo con otra de las funciones esenciales de la carrera que es la preservación de la estabilidad y del derecho de promoción de los trabajadores, garantizando la excelencia en la prestación del servicio y la eficiencia en la Administración pública y de las actividades estatales.</p>	<p>No puede perderse de vista que la razón del servicio público es la adecuada satisfacción de necesidades del ciudadano, en procura de garantizar el interés general, que se satisface de una manera más adecuada cuando es prestado por personal que aquilata una mayor experiencia.</p> <p>Es pertinente traer a colación que Colombia fue admitida en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), ingreso que debe influir en el futuro en diversos campos de las políticas públicas del país, mediante compromisos que se plasmaron en cambios normativos durante el proceso de admisión, que tardó cinco años, y en las siguientes reformas que se emprendan.</p> <p>Este gran suceso impacta de manera favorable la presente iniciativa dado que las posiciones asumidas por la OCDE, ratifican la necesidad de permitir la movilidad de los empleados de carrera administrativa cuando expone:</p> <p><i>"(...) Tampoco puede desconocerse que dentro del documento de revisión [5][5] preparado en el contexto de la decisión del Consejo de la OCDE del 30 de mayo de 2013 de invitar a Colombia a unirse a dicha organización, actualmente en ejecución, se sostiene que en Colombia no existe movilidad en el empleo, toda vez que los funcionarios son nombrados para un empleo en particular y para lograr un ascenso deben participar en un concurso público, lo que significa que las nuevas necesidades de personal tienen que ser cubiertas mediante la creación de nuevas vacantes que no son provistas mediante la redistribución del personal existente. (...)"</i></p> <p><i>"(...) Sobre este punto, la OCDE asevera que la situación podría mejorar mediante la creación de posibilidad de movilidad y redistribución del personal dentro y entre las organizaciones, de modo que las nuevas provisiones en los empleos no sea la única manera de llenar las vacantes. Afirma que, al parecer, el principal impedimento es el requisito de llenar cada vacante a través de un concurso de reclutamiento, lo que no permite a los servidores públicos progresar a un nivel salarial más alto, sino solo mediante la selección a través de concurso público abierto, para acceder a un puesto en un grado superior. (...)"</i></p> <p><i>"(...) En resumen, para la OCDE uno de los aspectos centrales que impiden la consolidación de un modelo eficiente de administración de personal lo</i></p>

<p><i>constituye la ausencia de regulaciones que permitan el ascenso en la carrera del personal previamente seleccionado por mérito (...)</i></p> <p><i>"(...) Solo detallar que en el empleo público actual no hay ningún sistema o régimen de movilidad salarial horizontal ni vertical, pues el ascenso por concurso externo no puede catalogarse dentro de esa noción, ya que no es propiamente hablando un sistema de promoción interna. Colombia, como se viene señalando, se aleja, así, notablemente de otros países de la región y asimismo de los países de la OCDE, incluso de aquellos que encuadran su función pública dentro de los sistemas de empleo. (...)"</i></p> <p><i>"(...) De otro lado, debe tenerse presente que la movilidad horizontal y vertical en el interior del sistema de carrera produce un impacto positivo en los empleados que de él hacen parte, porque saben que, de su rendimiento y desempeño, en comparación con los demás empleados de carrera, dependerán las oportunidades para el ascenso en el sistema y su consecuente mejoramiento laboral, salarial y personal. Esa percepción se desvanece cuando los servidores públicos encuentran que para acceder a un cargo superior deben competir con un número muy superior de candidatos. (...)"</i></p> <p>Eliminar restricciones exageradas e injustificadas que permitan a los empleados de carrera administrativa ir a ocupar cargos superiores bajo la figura de comisión de servicios en la misma o en otra entidad diferente a aquella en la cual ostentan derechos de carrera, permite implementar las recomendaciones dadas por la OCDE pues, esta situación viabiliza que la vacante temporal que queda sea cubierta con la redistribución del personal existente y fortalece la movilidad y redistribución del personal dentro y entre las organizaciones porque cuando un empleado de carrera administrativa, en virtud de comisión de servicios se retira temporalmente de su cargo para ocupar otro en la misma o en diferente entidad, además de su beneficio propio, se benefician los demás empleados de carrera administrativa que cumplan requisitos para ocupar el cargo vacante temporalmente, pues tienen derecho preferencial a ser nombrados, frente a cualquier provisional y así se logra una cadena o escala de estímulos a los trabajadores inscritos en carrera administrativa.</p>	<p>5. Consideraciones:</p> <p>Resulta necesaria la aprobación del presente proyecto de Ley, porque este subsana la desigualdad injustificada entre empleados de carrera administrativa generada a partir del fallo de nulidad emitido por el Consejo de Estado.</p> <p>El presente proyecto de Ley motiva a los servidores públicos de la carrera para que cumplan más eficazmente sus funciones con el objeto de lograr un ascenso.</p> <p>En este sentido, la propia Constitución no ha circunscrito la carrera al ingreso, sino que ha incluido también el ascenso en su artículo 125, como ya se apuntó, pues una de las finalidades de la carrera es tener a su disposición servidores que cuenten con experiencia, conocimiento y dedicación que garanticen los mejores índices de resultados.</p> <p>De esta forma, en la carrera es esencial realizar una motivación a los funcionarios que permita garantizar mejores resultados incentivándolos para permanecer y ascender en la misma.</p> <p>Así mismo se valora la permanencia y se otorga estabilidad a los funcionarios en las entidades públicas, cumpliendo con otra de las funciones esenciales de la carrera que es la preservación de la estabilidad y del derecho de promoción de los trabajadores, garantizando la excelencia en la prestación del servicio y la eficiencia en la Administración pública y de las actividades estatales.</p> <p>No puede perderse de vista que la razón del servicio público es la adecuada satisfacción de necesidades del ciudadano, en procura de garantizar el interés general, que se satisface de una manera más adecuada cuando es prestado por personal que aquilata una mayor experiencia.</p> <p>Ahora, facilitar que los empleados de carrera administrativa sean designados en cargos de período o de libre nombramiento y remoción, sin que ello implique afectación o pérdida de su trayectoria en la entidad una vez concluida la comisión que les fue concedida, es velar por su bienestar y crecimiento personal y profesional en paralelo con el beneficio del Estado al contar con el servidor público en otro escenario laboral.</p> <p>Y preservar las condiciones de calificación de servicios (satisfactoria) como requisito para acceder a estos beneficios. Esto excluye a empleados en periodo de prueba que no lo hayan superado, o aquellos que no hayan cumplido con los requisitos para ser vinculados a la carrera administrativa de la entidad.</p>
<p>Valga decir que en la actualidad, contamos con empleados de carrera que poseen amplio dominio, identidad institucional y experiencia en las áreas y funciones de la entidad pública en la que prestan sus servicios. En reconocimiento a estas competencias, son designados en cargos de período o de libre nombramiento y remoción, que han asumido roles tales como jefaturas de control interno, personeros, contralores, directores de Empresas Sociales del Estado, asesores de despacho, directores, viceministros o ministros.</p> <p>Sin embargo, la normativa vigente los penaliza al imponerles una restricción temporal de 3 años (en períodos continuos o discontinuos) y un máximo acumulado de 6 años en comisiones, exponiéndolos al riesgo de desvinculación. Esto no solo representa una pérdida significativa para las entidades, sino que también limita las oportunidades de crecimiento y desarrollo profesional en el ámbito de la función pública. El presente proyecto busca fortalecer la identidad institucional, promover y consolidar la función pública, y brindar un justo reconocimiento a quienes han dedicado su vida a construir nación al servicio de los colombianos.</p> <p>Así, en el transcurso del debate se recibió una proposición en cuanto al título del proyecto de Ley, de la Senadora Ponente Esperanza Andrade Serrano, y otras proposiciones al Artículo 2 presentadas por: H.S. Ana Paola Agudelo García, H.R. Irma Luz Herrera Rodríguez, H.S. Manuel Virgúez Piraquive, H.S. Carlos Eduardo Guevara V., dejada como constancia para ser tenida en cuenta para segundo debate Senado.</p> <p>6. Marco Normativo:</p> <p>a) Marco Constitucional</p> <p>La Constitución Política de Colombia consagra que los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera y de la misma manera consagra el derecho a la igualdad.</p> <p>· "(...) ARTÍCULO 125. Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley. (...)"</p> <p>· "(...) ARTÍCULO 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos</p>	<p><i>derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.</i></p> <p><i>El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.</i></p> <p><i>El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan (...)"</i></p> <p>b) Marco Legal</p> <p>Las leyes que regulan aspectos relacionados con la iniciativa legislativa pueden enunciarse a saber:</p> <ul style="list-style-type: none"> • LEY 909 DE 2004 "Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones." • LEY 270 DE 1996 "Estatutaria de la Administración de Justicia" • LEY 2430 DE 2024 "Por la cual se modifica la ley 270 de 1996 - estatutaria de la administración de justicia y se dictan otras disposiciones" • DECRETO 1278 DE 2002 "Por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente" • DECRETO 1083 DE 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto único reglamentario del Sector de Función Pública" • DECRETO 021 DE 2014 "Por el cual se expide el régimen de las situaciones administrativas en las que se pueden encontrar los servidores públicos de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas" <p>7. Impacto Fiscal:</p> <p>Respecto del concepto impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte ha dicho:</p> <p><i>"Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva</i></p>

<p>de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso.</p> <p>Lo anterior, en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso haya valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. (...). El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo". (Sentencia C-315 de 2008).</p> <p>Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquel, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.</p>	<p>Así mismo, al tratarse de una medida de modificación del orden administrativo, no representa en sus disposiciones ordenamiento de gastos ni implica acciones que requieran autorización de presupuesto para el marco fiscal de mediano plazo.</p> <p>De conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, los gastos que genere la presente iniciativa se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión de la entidad competente. Es relevante mencionar para el caso en concreto, que no obstante lo anterior, tenemos se cuenta con un pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la Sentencia C-911 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa.</p> <p>8. Conflicto de Intereses:</p> <p>De conformidad con el artículo 3° de la Ley 2003 de noviembre de 2019, que modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 en su artículo 291, se establece la obligación de que el autor del proyecto presente una descripción de las posibles circunstancias o eventos que puedan generar un conflicto de interés en la discusión y votación del proyecto. Estos criterios servirán como guía para que los congresistas puedan determinar si se encuentran en una causal de impedimento, de conformidad con las normas que se describen a continuación:</p> <p>"ARTÍCULO 10. El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así:</p> <p>Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.</p> <p>Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.</p> <p>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</p>
<p>normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:</p> <p>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.</p> <p>b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>e) <Literal INEXEQUIBLE></p> <p>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.</p>	<p>PARÁGRAFO 1o. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.</p> <p>PARÁGRAFO 2o. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.</p> <p>PARÁGRAFO 3o. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5 de 1992 (...)."</p> <p>No obstante, la Ley 2003 de 2019 establece que no se considera conflicto de intereses cuando un congresista participe, discuta o vote un proyecto de ley o acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir, cuando los intereses del congresista se alineen con los intereses de los electores, situación que podría aplicarse al presente proyecto de ley.</p> <p>En todo caso, es importante señalar que la descripción de los posibles conflictos de interés que puedan surgir durante el trámite de este proyecto de ley no exime al congresista de la obligación de identificar, en su ámbito personal, cualquier otra causal que considere pertinente y presentarla en el momento oportuno durante el presente trámite.</p> <p>9. PROPOSICIÓN</p> <p>En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, me permito presentar ponencia positiva y propongo a los Honorables Senadores de la Plenaria del Senado de la República, considerar y aprobar el texto propuesto para Segundo Debate del Proyecto de Ley No 066 de 2025 Senado, "Por medio de la cual se modifica el artículo 26 de la Ley 909 de 2004", con base en el texto propuesto sin modificaciones que se adjunta para que siga su tránsito y se convierta en Ley de la República.</p>

Atentamente,



ESPERANZA ANDRADE SERRANO
Senadora de la República

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE

PROYECTO DE LEY No. 066 DE 2025

"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 26 DE LA LEY 909 DE 2004"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

Artículo 1°. Objeto: La presente Ley tiene por objeto modificar el artículo 26 de la Ley 909 de 2004, con el fin de extender el término para desempeñar comisión de empleos de libre nombramiento y remoción o de período.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 26 de la Ley 909 de 2004, el cual quedará así:

Artículo 26. COMISIÓN PARA DESEMPEÑAR EMPLEOS DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCIÓN O DE PERÍODO.

Los empleados de carrera con evaluación del desempeño sobresaliente, tendrán derecho a que el jefe de la entidad a la cual están vinculados, les otorgue,

mediante acto administrativo motivado, comisión por el término inicial de tres (3) años, pudiendo ser prorrogado por un término igual, para desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción o por el término correspondiente, cuando se trate de empleos de período, para los cuales hubieren sido nombrados o elegidos en la misma entidad a la cual se encuentran vinculados o en otra.

Finalizado el término por el cual se otorgó la comisión, el de su prórroga o cuando el empleado renuncie al cargo de libre nombramiento y remoción o sea retirado del mismo antes del vencimiento del término de la comisión, deberá asumir el empleo respecto del cual ostenta derechos de carrera. De no cumplirse lo anterior, la entidad declarará la vacancia de este y lo proveerá en forma definitiva. De estas novedades se informará a la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Luego de su reintegro al cargo, al empleado público de carrera administrativa se le podrán conceder nuevas comisiones para desempeñar cargos de libre nombramiento y remoción o de período, en las mismas condiciones consagradas en el párrafo primero del presente artículo.

El otorgamiento de la comisión para desempeñar empleos de libre nombramiento y remoción o de período procederá siempre y cuando la última calificación de servicios sea de nivel sobresaliente o superior, conforme a los criterios de evaluación del desempeño laboral que rigen la carrera administrativa y se realizará mediante acto administrativo motivado.

El jefe de la unidad de personal o quien haga sus veces, informará sobre estas novedades a la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Parágrafo Nuevo. Las entidades deberán garantizar que los procesos de evaluación del desempeño se apliquen con criterios objetivos, verificables y homogéneos, evitando distorsiones que afecten los principios de mérito, igualdad y transparencia en el acceso a las comisiones.

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

El anterior texto, conforme a lo dispuesto en el artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, (modificado por el parágrafo 1°, del artículo 9°, de la Ley Orgánica No. 2390 de 2024).



ESPERANZA ANDRADE SERRANO
Senadora de la República.



Comisión Séptima Constitucional Permanente

LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., a los doce (12) días del mes de mayo del año dos mil veintiséis (2026) - En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República. Informe de Ponencia para segundo debate, texto propuesto, así:

INFORME DE PONENCIA PARA: SEGUNDO DEBATE

NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: 066/2025 SENADO

TÍTULO: "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 26 DE LA LEY 909 DE 2004"

INICIATIVA H.S. NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY ALVARÁN.

RADICADO: EN SENADO: 29-07-2025 EN COMISIÓN: 14-08-2025 EN CÁMARA: X-X-XXXX

PUBLICACIONES - GACETAS								
TEXTO ORIGINAL	PONERENCIA 1º DEBATE SENADO	TEXTO DEFINITIVO COM VII SENADO	PONERENCIA 2º DEBATE SENADO	TEXTO DEFINITIVO PLENARIA SENADO	PONERENCIA 1º DEBATE CAMARA	TEXTO DEFINITIVO COM VII CAMARA	PONERENCIA 2º DEBATE CAMARA	TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CAMARA
03 Art 1393/2025	03 Art 1820/2025							

PONENTES PRIMER DEBATE		
HH.SS. PONENTES	ASIGNADO (A)	PARTIDO
ESPERANZA ANDRADE SERRANO	PONENTE UNICO	PARTIDO CONSERVADOR

PONENTES SEGUNDO DEBATE		
HH.SS. PONENTES	ASIGNADO (A)	PARTIDO
ESPERANZA ANDRADE SERRANO	PONENTE UNICO	PARTIDO CONSERVADOR

NÚMERO DE FOLIOS: VEINTICUATRO (24)
RECIBIDO EL DÍA: 12 DE MAYO DE 2026
HORA: 11:39

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El secretario,



PRAXERE JOSÉ OSPINO REY
Secretario General Comisión Séptima