



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° 1146

Bogotá, D. C., jueves, 27 de agosto de 2026

EDICIÓN DE 31 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

NÚMERO 228 DE 2026 CÁMARA

por el cual se modifica parcialmente el artículo 67 del Capítulo II de la Constitución Política de Colombia y se garantiza el derecho fundamental a la educación media.

Bogotá, D. C., agosto de 2026

Doctor

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

Secretario General

Cámara de Representantes

Bogotá, D. C.

Asunto: Radicación proyecto de acto legislativo

En nuestra condición de miembros del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto nos permitimos presentar ante la Honorable Cámara de Representantes el siguiente proyecto de acto legislativo: “por el cual se modifica parcialmente el artículo 67 del Capítulo II de la Constitución Política de Colombia y se garantiza el derecho fundamental a la educación media”.

El presente acto legislativo se presenta con el fin de dar inicio al trámite legislativo correspondiente y cumplir con las disposiciones legales vigentes.

Cordialmente,

Jennifer Pedraza S

JENNIFER PEDRAZA SANDOVAL
Senadora de la República
Dignidad y Compromiso

Hernán Darío Cadauid Márquez

HERNÁN DARÍO CADAVID MÁRQUEZ
Senador de la República
Centro Democrático

GABRIEL BECERRA YAÑEZ

Representante a la Cámara
Pacto Histórico

Carlos Alberto Benavides Mora

Senador de la República
Pacto Histórico

HERNANDO GONZÁLEZ

Representante a la Cámara
Vieja del Cauca
Cambio Radical

MAURICIO ANDRÉS TORO ORJUELA

Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Alianza Verde

DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ

Representante a la Cámara por Antioquia
Pacto Histórico

María F Carrascal Rojas

Representante a la Cámara por Bogotá
Pacto Histórico

ASTRID SÁNCHEZ MONTES DE OCA

Representante a la Cámara
Departamento de Chocó
Partido de la U

José a Jaime Uscátegui Pastrana

Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Centro Democrático

LAURA DANIELA BELTRÁN PALOMARES

Representante a la cámara por Bogotá
Pacto Histórico

DANIEL MAURICIO MONROY HERNÁNDEZ

Representante a la Cámara por Bogotá
Pacto Histórico

LOURDES MATEUS

Representante a la Cámara por el Huila
Pacto Histórico

GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS

Representante a la Cámara
Departamento de Arauca
Partido Liberal

ESMERALDA HERNÁNDEZ SILVA

Senadora de la República
Pacto Histórico

MARIA DEL MAR PIZARRO GARCÍA

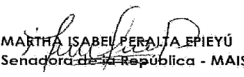
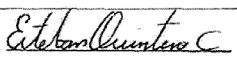
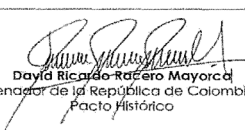
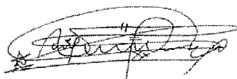
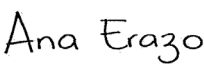
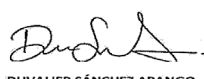
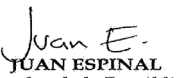
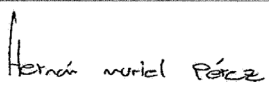
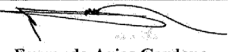
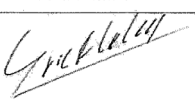
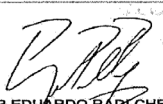
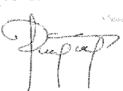
Representante Cámara Bogotá
Pacto Histórico

RENZO ALEXANDER GARCÍA PARRA

Representante a la Cámara por Tolima
Pacto Histórico

Luis Guillermo Patiño Aristizabal

Representante a la Cámara por Antioquia
CREEMOS

 DANIEL FELIPE BRICEÑO REPRESENTANTE A LA CÁMARA CENTRO DEMOCRÁTICO	 LUZ MIRYAN MONCAYO Representante Cámara Cauca Pacto Histórico
 Miguel Angel Rubio Bravo Representante a la Cámara por el Putumayo Pacto Histórico	 MARTHA ISABEL PERALTA EPIYÚ Senadora de la República - MAIS
 ESTEBAN QUINTERO CARDONA Senador de la República Centro Democrático	 David Ricardo Roldano Mayorca Senador de la República de Colombia Pacto Histórico
 JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES Representante a la Cámara por Boyacá Partido Alianza Verde	 HEINER DE JESÚS GAITÁN PARRA Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico
 CLAUDIA MARGARITA ZULETA MURGAS SENADORA DE LA REPÚBLICA CENTRO DEMOCRÁTICO	 CRISTIAN KEVIN GÓMEZ PAZ Senador de la República Pacto Histórico
 ANA LEIDY ERAZO RUIZ Representante Cámara por el valle del cauca	 DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO Senador de la República Partido Alianza Verde
 JUAN ESPINAL Senador de la República	 HERNÁN MURIEL PÉREZ Representante a la Cámara por Antioquia Pacto Histórico
 Fernando Arias Cardona Representante a la Cámara PACTO POR RISARALDA	 ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO Representante a la Cámara por Nariño Pacto Histórico
 SAMIR EDUARDO RADICHEMÁS Representante a la Cámara por Atlántico Cambio Radical	 DELCY ESPERANZA ISAZA BUENAVENTURA Representante a la Cámara por Tolima Partido Conservador
 Luis Carlos Rúa Sánchez Representante a la Cámara PACTO POR RISARALDA	

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 19 de Agosto del año 2026

Ha sido presentado en este despacho el

Proyecto de Ley Acto Legislativo X

No. 228 Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrito Por: HS Jennifer

Pedraza Sanguonac, Hernán Ceballos

y otros



SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 228 DE 2026 CÁMARA

por el cual se modifica parcialmente el artículo 67 del Capítulo II de la Constitución Política de Colombia y se garantiza el derecho fundamental a la educación media.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia, el cual quedará así:

Artículo 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los tres y los diecisiete años de edad y que comprenderá como mínimo tres grados de preescolar, nueve de educación básica y dos de educación media.

(...)

Parágrafo: la educación preescolar será obligatoria de forma progresiva, y está sujeta a las condiciones de la oferta y la cobertura en las Entidades Territoriales Certificadas.

Artículo 2°. Vigencia y derogaciones. La presente ley rige a partir de su sanción y publicación en el *Diario Oficial* y deroga todas las disposiciones legales o reglamentarias que le sean contrarias.

Atentamente,

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NÚMERO 228 DE 2026 CÁMARA

por el cual se modifica parcialmente el artículo 67 del Capítulo II de la Constitución Política de Colombia y se garantiza el derecho fundamental a la educación media.

1. Objeto

Modificar el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia para establecer la obligatoriedad de la educación entre los tres y los diecisiete años, comprendiendo, como mínimo, tres grados de preescolar, nueve de educación básica y dos años de educación media, garantizando el acceso universal en condiciones dignas y la permanencia en el sistema educativo.

Con esta reforma se busca fortalecer la equidad en la educación, reducir la deserción escolar y ampliar las oportunidades de desarrollo personal, académico y laboral de la población colombiana. Además, se pretende que el Estado garantice las condiciones

necesarias para que la educación media tenga la garantía plena de un derecho universal, promoviendo así la asequibilidad, el acceso, la aceptabilidad, la permanencia y calidad de la educación como pilar del desarrollo social y económico del país.

2. Contenido

En el artículo 1° se modifica el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia, para establecer la obligatoriedad de la educación entre los tres (3) y los diecisiete (17) años, comprendiendo como mínimo tres grados de preescolar, nueve de educación básica y dos años de educación media, garantizando de esta manera el acceso universal y la permanencia en el sistema educativo. Luego, en el artículo 2° se establece la vigencia y las derogatorias de la reforma, disponiendo que la presente ley rige a partir de su sanción y publicación en el *Diario Oficial*, y deroga todas las disposiciones legales o reglamentarias que le sean contrarias.

3. Exposición de Motivos

3.1. Diagnóstico

La educación formal en Colombia está compuesta por la educación preescolar (pre-jardín, jardín y transición), la educación básica primaria, la educación básica secundaria y la educación media. La educación media comprende los grados: décimo (10.º) y undécimo (11.º) y puede ser de carácter académico o técnico. En la media académica se profundiza en algún campo de la ciencia, las artes o las humanidades y en la media técnica se busca preparar a los estudiantes para el desempeño laboral en uno de los sectores de la producción y de los servicios; ambos tipos constituyen un nivel esencial para el acceso a la educación superior.

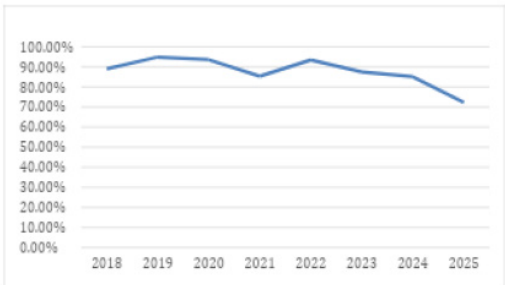
El acceso a una atención integral para la primera infancia ha sufrido de un atraso en el concurso de programas que permitan caminar hacia la ampliación y universalización de este derecho fundamental, principalmente en el prejardín, donde se estima que se alcanzan a 37 mil niños y niñas, mientras, en el jardín esta cifra aumenta de forma preponderante a 92 mil niños y niñas, siendo estas y estos aún un número menor del universo de quienes se encuentran en edad de cursar estas etapas escolares.

En la Educación Media, en particular, se observan los resultados más bajos en calidad educativa y cobertura, en comparación con los demás niveles educativos a nivel nacional. Esto se debe, en gran parte, a que la no obligatoriedad acentúa la falta de condiciones adecuadas para el desarrollo de aprendizajes de calidad y la desconexión del sistema educativo sin seguimiento e implicaciones, lo que se traduce en una baja transición hacia la posmedia (que incluye educación superior –técnica, tecnológica y universitaria–), así como la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, y el mundo laboral).

3.1.1. Cobertura y Desvinculación Escolar

Para medir la cobertura en cada nivel de educación se utilizan los indicadores de cobertura neta y bruta. La cobertura neta mide la capacidad del sistema educativo para atender a la población en edad escolar según las edades teóricas definidas para cada nivel, sin considerar a los estudiantes matriculados en extraedad, mientras que la cobertura bruta mide la capacidad del sistema para atender a la población en cualquier edad matriculada en cada nivel. Por lo anterior, el indicador de cobertura bruta puede superar el 100% para algunos niveles educativos, ya que contempla a las personas en extraedad.

A continuación, se presenta la variación de este indicador para el periodo 2018 a 2025 en materia de educación inicial:

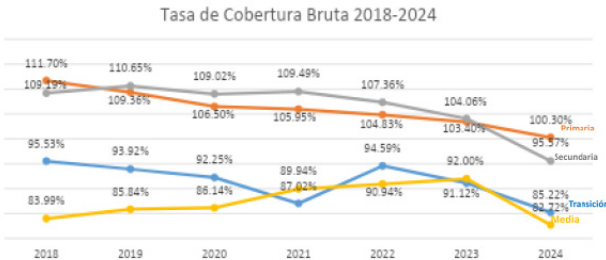


Fuente: Tomado del Ministerio de Educación Nacional

Como los datos así lo muestran, la evolución de la cobertura evidencia que, pese a los avances alcanzados durante la última década, el país aún enfrenta importantes desafíos para consolidar el acceso universal a la educación inicial. Entre 2018 y 2024 la cobertura presentó un comportamiento fluctuante, con un máximo de 94,87 % en 2019, seguido de una reducción significativa en 2021 (85,26 %), asociada en gran medida a los efectos de la pandemia sobre la matrícula y la permanencia escolar. Aunque en 2022 se observó una recuperación hasta 93,43 %, los años posteriores muestran una nueva tendencia descendente, ubicándose en 87,44 % en 2023 y 85,04 % en 2024.

Particularmente, el dato de 2025 (72,24 %) refleja una disminución considerable frente a los años anteriores. Además, es la etapa del preescolar la que muestra la tasa de variación más alta en el nivel de variación entre el año 2024 y 2025.

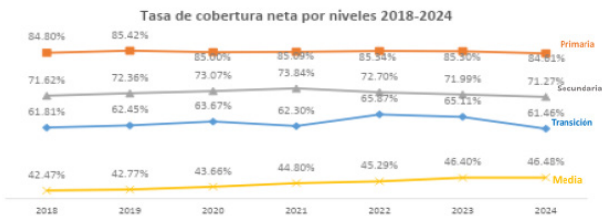
A continuación, se presenta la variación de este indicador para el periodo 2018 a 2024:



Fuente: Tomado de SINEB - Ministerio de Educación Nacional

Como se observa en los datos, la Educación Media es el nivel con indicadores más bajos en la serie histórica. Hecho que se acrecienta respecto de

la cobertura neta, en donde se evidencia que está por debajo del 50% en todos los años analizados:

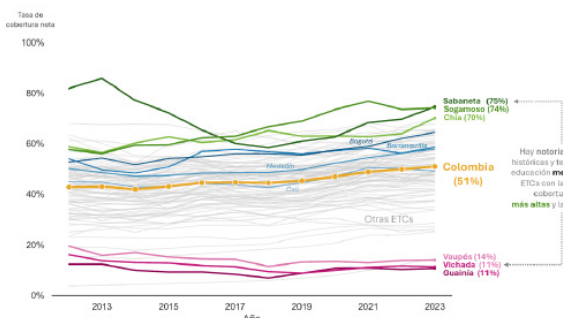


Fuente: Ministerio de Educación Nacional

En consonancia con estos preocupantes datos históricos, el informe de “Cobertura y abandono escolar en educación media en Colombia” publicado por el Observatorio de Realidades Educativas (ORE, ICESI, 2025) evidencia que el nivel de educación media presenta la encrucijada más crítica de permanencia. El estudio revela de forma contundente que solo 1 de cada 2 jóvenes en edad de cursar la educación media está efectivamente escolarizado en este ciclo, manteniendo la cobertura neta estancada inferior al 50%.

Y evidencia brechas territoriales alarmantes que perpetúan las desigualdades regionales: Para 2023, la ANDI ya había identificado que el Amazonas, el Guainía y el Vaupés tienen coberturas inferiores al 14% y que incluso la capital del país alcanza una cobertura de tan solo el 62,1% pese a los esfuerzos de articulación de la media con la educación superior que desarrolla la Secretaría de Educación de Bogotá¹. En 2025, el ORE itera el comportamiento antes descrito y profundiza la evidencia de desigualdad: mientras que algunas Entidades Territoriales Certificadas (ETC) de la región Andina como Sabaneta y Sogamoso alcanzan coberturas del 74% al 80%, las ETC situadas en la Amazonía y Orinoquía reportan tasas críticas que oscilan apenas entre el 10% y el 20%, como se observa en la siguiente gráfica:

Cobertura neta en educación media, por ETC entre 2012 y 2023.



Fuente: Observatorio de realidades educativas – ORE, ICESI, agosto 2025.

Al realizar un análisis longitudinal de cohortes, el ORE identificó que de cada 100 estudiantes que iniciaron primer grado de primaria en el año 2013, únicamente 55 lograron llegar al grado 11. en el 2023. La desvinculación escolar más drástica ocurre precisamente en el tránsito entre el grado 9.º y 10.º

y entre el grado 10.º y 11.º, con pérdidas cercanas al 10% año a año.

3.1.2. Deserción Escolar

En materia de educación inicial la deserción ha venido ganando terreno, como lo muestra la siguiente gráfica que recopila información del 2018 a 2025:



Fuente: Tomado del Ministerio de Educación Nacional

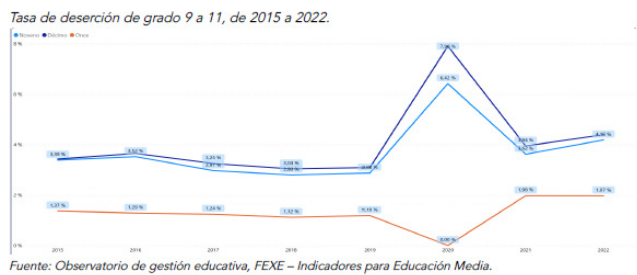
La evolución de la tasa de deserción en el grado de transición evidencia que la permanencia en la educación inicial continúa siendo un desafío para el sistema educativo colombiano. Si bien entre 2012 y 2014 se registró una reducción significativa del indicador, los años posteriores muestran un comportamiento creciente y persistente, alcanzando su nivel más alto en 2022, cercano al 8 %, y manteniéndose posteriormente alrededor del 6 %. Esta tendencia demuestra que los avances alcanzados no han sido suficientes para consolidar trayectorias educativas estables desde la primera infancia.

Estos resultados ponen de manifiesto que la ausencia de una obligatoriedad constitucional de los tres grados de preescolar limita la capacidad del Estado para garantizar trayectorias educativas completas desde el inicio de la formación. En la actualidad, únicamente el grado de transición goza de obligatoriedad, mientras que el prejardín y jardín dependen, en gran medida, de la disponibilidad de oferta institucional y de las condiciones económicas y sociales de las familias. Como consecuencia, miles de niñas y niños ingresan tardíamente al sistema educativo o lo hacen sin haber desarrollado las competencias cognitivas, comunicativas y socioemocionales que favorecen su permanencia y éxito escolar.

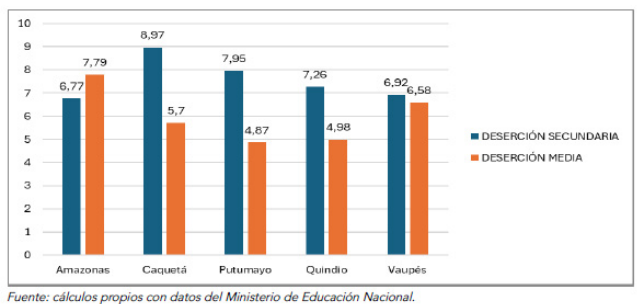
Para el caso de la educación media, los niveles de deserción se concentran principalmente en secundaria, es decir, el nivel previo a la media, especialmente en el grado noveno y/o también en grado décimo debido a que muchos estudiantes no tienen la expectativa real de pasar o continuar en el nivel de media por su falta de garantías asociadas al acceso, permanencia y pertinencia, es decir, los jóvenes no encuentran conexión entre la oferta educativa de los últimos grados con su proyecto de vida y expectativas. Un factor determinante en la no continuidad de la trayectoria educativa obedece a la escasez de oferta unificada en los territorios, en particular en zonas rurales y de alta dispersión.

¹ Alianza por la Inclusión Laboral, 2023. Tomado de https://www.andi.com.co/Uploads/inei_2023.pdf

También se evidencia que durante la pandemia los niveles de deserción aumentaron en todos los niveles y aún no se han nivelado a los presentados prepandemia:



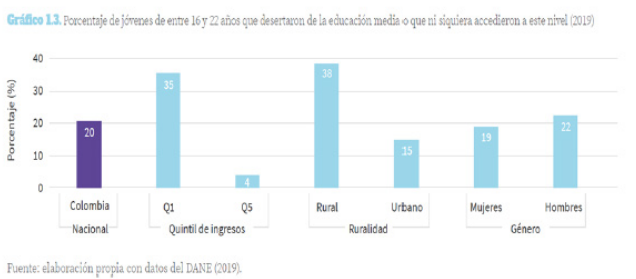
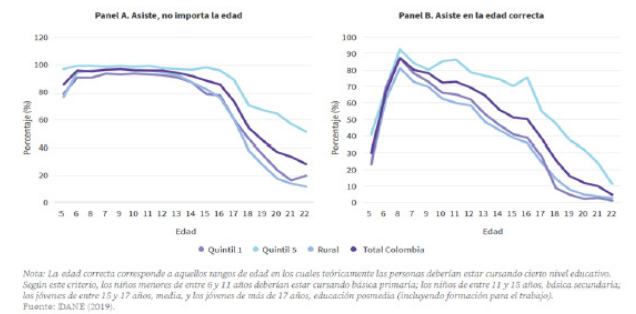
Al hacer un análisis territorial, se evidencian niveles superiores al promedio nacional en la deserción de departamentos como Caquetá, Putumayo, Quindío, Vaupés y Amazonas.



En línea con lo anteriormente descrito, un informe reciente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Colombia reafirma que la educación media es clave para cerrar desigualdades estructurales y potenciar capacidades juveniles para la participación democrática y el desarrollo sostenible y corresponde a uno de los retos estructurales a atender. (PNUD, 2023, pp. 22-24). De manera particular, indican:

El acceso y permanencia en la educación media en Colombia también se revela como uno de los principales retos en materia educativa, donde se observan grandes brechas de acceso en los grupos más vulnerables de la población. En 2019, solo el 56% de los jóvenes entre 15 y 17 años estaban matriculados en el nivel de media, y además los niños de los hogares más pobres y rurales empiezan a abandonar sus estudios después de los 16 años sin necesariamente completar este ciclo educativo. Si bien el 75% de los estudiantes en zonas rurales siguen matriculados en la educación formal a los 16 años, este porcentaje cae a un 38% a los 18 años y a un 17% a los 20 años. (PNUD, 2023, p. 24) (Ver gráfica)

Junto con ello, desde este mismo informe se llama la atención a que un porcentaje importante de jóvenes entre los 16 y 22 años (20%), no culminan el nivel, lo que significa 1 de cada 5 jóvenes no termina (accede y continua) la trayectoria educativa; situación que se acrecienta en cuanto a sectores rural y urbano, como se ve en la gráfica. (PNUD, 2023, pp. 24-26).



Fuente: PNUD²

La evidencia demuestra que las trayectorias educativas se construyen desde la primera infancia hasta la educación media como base para el desarrollo del país. El acceso oportuno y continuo a los tres grados del preescolar fortalece el desarrollo integral, facilita la adaptación al sistema educativo, reduce el riesgo de repitencia y abandono en los primeros años de escolaridad y contribuye a disminuir las brechas de aprendizaje asociadas al origen socioeconómico y territorial. Por su parte, garantizar la trayectoria hasta la educación media, permite el desarrollo integral de la población, habilita el tránsito a la posmedia y una mayor cualificación en pro del desarrollo individual y colectivo.

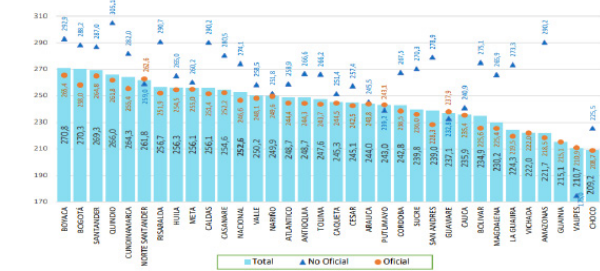
3.1.3. Calidad Educativa y Resultados Académicos

Otro indicador relevante para la educación media son los resultados de las pruebas Saber 11, utilizadas para evaluar los aprendizajes. Los análisis evidencian resultados bajos a nivel nacional y unas profundas brechas territoriales en el desempeño académico de los estudiantes evaluados.

Según los análisis del LEE (2024), (Observatorio de la Universidad Javeriana) las pruebas Saber 11 reflejan un estancamiento estructural en la calidad educativa, con un promedio que no ha superado los 260 puntos en la última década; además, la diferencia en el desempeño entre estudiantes de colegios oficiales y privados superó los 35 puntos, mientras que a nivel socioeconómico los estratos altos obtuvieron hasta 67 puntos más que los de mayor vulnerabilidad. La ruralidad es otro factor crítico: cinco de cada diez estudiantes rurales se encuentran rezagados (ver gráfica).

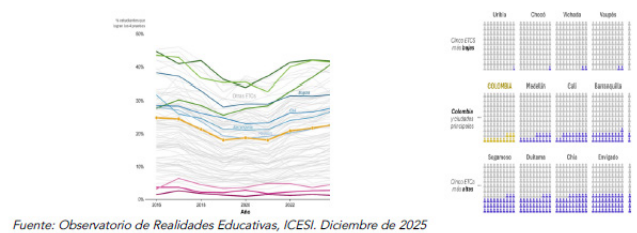
² Educación: Motor de igualdad, crecimiento y desarrollo humano. Cuaderno 4. PNUD, 2023.

Mientras que regiones como Boyacá, Bogotá D.C., y Santander registran los puntajes promedio más altos, otros departamentos como Guainía, Chocó y Vaupés muestran desempeños considerablemente más bajos. Asimismo, las brechas de sector reflejan desigualdades pronunciadas, con diferencias sustanciales entre instituciones oficiales y no oficiales y entre zonas rurales y urbanas (ver gráfica).



Fuente: tomado de <https://www.javeriana.edu.co/recursosdib/5581483/11594517/INF-92-Analisis-Decada-Saber11-LEE2024.pdf>

En detalle, no solo los promedios globales de aprendizajes sino la continuidad de brechas territoriales es alarmante, ya que perpetúan las desigualdades regionales: mientras que en Secretarías de Educación como Envigado y Armenia 4 de cada 10 estudiantes logran los aprendizajes adecuados en las 4 áreas, en territorios como Uribia, La Guajira y Chocó solo 1 de cada 30 estudiantes evidencian niveles adecuados en las 4 áreas analizadas.



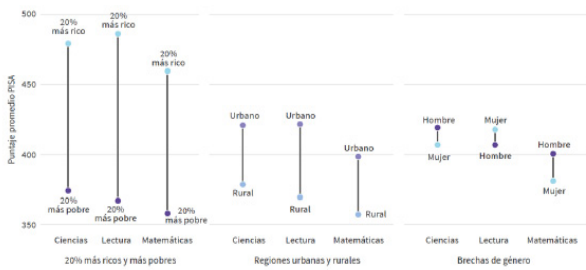
Fuente: Observatorio de Realidades Educativas, ICESI. Diciembre de 2025

A este preocupante estancamiento institucional se suman los hallazgos metodológicos específicos del informe ‘Calidad Educativa de la Educación Media en Colombia’ del ORE de la Universidad ICESI. El ORE determinó que la crisis de aprendizajes en el aula es mucho más profunda: de los estudiantes que logran mantenerse en el sistema y presentar la prueba en grado 11°, solo el 23% (menos de 1 de cada 4 estudiantes) alcanza un nivel satisfactorio de apropiación de competencias básicas en las cuatro áreas fundamentales valoradas de manera integral (Matemáticas, Lectura Crítica, Ciencias Naturales y Ciencias Sociales y Ciudadanas).

De manera paralela, los indicadores que el informe de PNUD describe, decanta panoramas similares a las descritas en saber 11. Así, reconocen diferencias sustanciales en resultados de aprendizaje de las áreas matemáticas, ciencias y lenguaje, desde variables como ingresos y descripción socioeconómica de los entornos familiares, el género y la región. Siendo la de ingresos la de brechas más marcadas. (PNUD, 2023, pp. 26-27).

Fuente: PNUD³

Gráfico 1.5: Brechas en pruebas PISA 2018 para Colombia



Fuente: elaboración propia con datos de OCDE (2018).

La reducción de estas brechas en calidad medida a través de los resultados saber 11, así como en la deserción y la cobertura de la educación media, requiere esfuerzos conjuntos entre el gobierno y las autoridades educativas, enfocándose en políticas que garanticen equidad en el acceso y calidad educativa a nivel nacional y un primer paso es volver obligatoria la educación hasta los 17 años y que cubra la educación media. Esto en tanto, como menciona el reporte del Banco Mundial “Aprender para hacer realidad la promesa de la educación” de 2018:

“Para que el sistema esté verdaderamente alineado, sus componentes también deben ser coherentes entre sí... asegurar que los elementos del sistema trabajen en conjunto. Si un país adopta un nuevo currículo que incrementa el énfasis en el aprendizaje activo y el pensamiento creativo, eso por sí solo no producirá un cambio significativo. Los docentes deben estar capacitados para poder aplicar estrategias de aprendizaje activo.” (p. 12)

En línea, el Documento Conpes 3918 de 2018 sobre la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) reconoce que uno de los principales retos para el cumplimiento del ODS 4 es ampliar la cobertura y permanencia en educación media, así como cerrar las brechas territoriales y socioeconómicas, en cuanto a la necesidad de meta trazada: Pasar de un 49,4% de línea base a un 57% en 2018 y un 80% en 2030 la tasa de cobertura en educación superior (DNP, 2018). La no obligatoriedad normativa de este nivel limita la posibilidad de garantizar políticas de permanencia, gratuidad y atención diferencial, como también obstaculiza su articulación con la educación terciaria y la formación para el trabajo.

Hechos que se recuperan en el informe anual de avance en la implementación de los ODS en Colombia del DNP 2022, al enunciar que, si bien se ha logrado avance del 49,4% en 2015 a 51,6% en 2020 en cobertura de educación superior (DNP, 2022, p. 16) no se ha cumplido lo propuesto en las metas mencionadas. Junto con los llamados a que si bien hemos avanzado en coberturas para básica y media “... se debe trabajar fuertemente en mejorar la calidad de la educación en estos niveles.” (p. 36) y que “Se observa un rezago importante en la cobertura en educación superior, ..., lo cual requiere de esfuerzos financieros y de revisión de programas asociados.” (p. 36).

³ [1] Educación: Motor de igualdad, crecimiento y desarrollo humano. Cuaderno 4. PNUD, 2023.

Para agregar de forma actual a este diagnóstico, el ORE de la Universidad ICESI, el Laboratorio de Economía de la Educación (LEE) de la Universidad Javeriana y la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes realizaron un estudio en el que integran los datos de cobertura y calidad para acercarse a mapear los avances y cruces entre cobertura y calidad para el nivel, y el diagnóstico es alarmante: solo 13 de cada 100 estudiantes que inician la escuela en Colombia logran culminar la educación media a tiempo y con los saberes esperados. El 87% restante de la población queda excluida del desarrollo de las competencias esperadas, limitando gravemente sus posibilidades reales de inserción en la educación posmedia y en la productividad formal.⁴

4. Justificación

En Colombia, la Constitución Política, en su artículo 67, establece que la educación es un derecho fundamental y un servicio público con función social. En este marco, se estipula que “El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá, como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica”.

Aun con este avance, de asumir la educación como derecho, su desarrollo se encuentra truncado en varios momentos de la trayectoria. Si bien la Ley 115 de 1994 consagra la obligatoriedad por edades. Esta solo cubre, teóricamente, la educación básica (grados 1.º a 9.º), y omite incluir la educación media (grados 10.º y 11.º), considerada como la etapa de culminación, consolidación y avance en el logro de los niveles anteriores (Ley 115 de 1994), como parte de este derecho.

El porqué de este impulso al acto legislativo se cimienta en condiciones estructurales del desarrollo de nuestro país:

- **Garantía plena del derecho:** La omisión de una educación media obligatoria rompe la trayectoria educativa y genera inequidad y discontinuidad en la garantía efectiva del derecho a la educación (PL Estatutaria, MEN, 2023, p. 5). Aunque normativas secundarias promueven la continuidad (ej. el DURSE 1075 de 2015), la falta de rango constitucional, de obligatoriedad, impide estructurar políticas plenas de financiamiento y definición de oferta que otorguen identidad y sentido a este nivel determinante en la toma de decisiones de los estudiantes.

Esto, además, pondría en marcha un marco regulatorio que exija actualización a la jerarquía normativa (en sus diversos órdenes), pues esta no se ha actualizado para la protección e impulso del nivel de educación media dentro de la estructura integral del sistema educativo, sino para cubrir demanda por

necesidad, planteando el desafío de involucrarlo y garantizarlo, más allá de iniciativas de gratuidad.

Es decir, promover el principio de garantía plena del derecho en condiciones de asequibilidad (disponibilidad y garantía de oferta), accesibilidad (condiciones materiales, económicas y geográficas), aceptabilidad (pertinencias, idoneidad y calidad de la oferta), y, adaptabilidad (condiciones de permanencia y flexibilidad del sistema) (PL Estatutaria-MEN, 2023).

- **Movilización social plena:** La educación media es crucial para la comprensión de ideas y valores universales, así como para preparar a los jóvenes de cara a la educación superior y al mundo laboral. Aun con ello, persisten desafíos de oferta y acceso en la población de 13 a 17 años (que representa el 7,7% de la población del país⁵) que perpetúan la inequidad y el no atender una deuda histórica, pues obstruye las trayectorias completas de las juventudes en el país, lo que redundo en continuar imposibilitando la movilidad social de éstos y sus familias, desde miradas territoriales.

Como se evidencia al considerar brechas de inequidad por naturaleza postal y de territorio. En 2022, la diferencia en desempeño entre estudiantes de colegios oficiales y privados superó los 35 puntos en Saber 11. A nivel socioeconómico, los estudiantes de estratos altos obtuvieron hasta 67 puntos más que los de mayor vulnerabilidad. La ruralidad es otro factor crítico: cinco de cada diez estudiantes rurales se encuentran en los niveles más bajos de lectura crítica, y departamentos como Chocó y Putumayo registran hasta el 80 % de sus estudiantes en los niveles más bajos de comprensión lectora; hechos que se repiten al balance 2025 que se muestran en el diagnóstico. Estas desigualdades limitan el acceso a la educación superior y al mercado laboral, perpetuando la inequidad y reduciendo las oportunidades de desarrollo para miles de jóvenes.

- **Equidad social desde las aulas:** Las principales razones declaradas para la deserción son la falta de interés, la necesidad de trabajar formal o informalmente desde los 14 o 15 años para aportar al hogar, y la asunción de oficios domésticos (especialmente en mujeres jóvenes). Elevar la obligatoriedad constitucional mandata al Estado a fortalecer políticas públicas que garanticen el acceso equitativo y la calidad de la educación media, asegurando que todos los jóvenes puedan completar esta etapa con aprendizajes sólidos que les permitan avanzar en sus proyectos de vida.

Con ello, la obligatoriedad de la media aporta a la garantía del derecho, pues todos los centros educativos pueden ofrecer todos los grados, para

⁴ Informe “Las implicaciones de la inacción de la educación media en Colombia, 2026.

⁵ 4’002.475 jóvenes. De ellos, el 73,5 % habitan en cabeceras urbanas y el 26,5 % en zonas rurales. Información DANE para 2022.

evitar el cambio de establecimientos educativos una vez el estudiante pase de nivel. Además, existen experiencias positivas del aumento de la edad obligatoria en el aumento de la cobertura y la disminución de la deserción, como pasó en Holanda tras una reforma educativa (Cabus, S, & Witte, K, 2011). Asimismo, se brindarán herramientas para proveer los subsidios y la oferta unificada para proteger a los estudiantes de estas disyuntivas económicas.

Para fundamentar fiscal y socialmente la necesidad de esta reforma, es indispensable reiterar que la inacción estatal frente a la educación media se traduce directamente en una menor productividad agregada, estancamiento del crecimiento económico individual y colectivo, y una severa pérdida del bienestar social del país⁶.

Esto, desde la perspectiva microeconómica del mercado laboral, se visibiliza en los beneficios salariales directos de completar este ciclo: un joven que culmina la educación media obtiene un ingreso laboral en promedio, 28% superior al de un ciudadano que solo terminó la primaria. El retorno salarial marginal de completar la educación media alcanza el 36% en comparación con quienes no logran terminar la primaria.

Asimismo, aunque la educación superior ofrece una prima salarial significativamente más alta (entre un 40% y un 100%), la educación media actúa como el puente e intermediario obligatorio; por ende, no garantizar el acceso y el desarrollo de los aprendizajes en la media trunca la movilidad social ascendente y perpetúa los ciclos de pobreza y desigualdad en los territorios marginados.

En línea con lo anteriormente descrito, el informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Colombia reafirma que la educación media es clave para cerrar las desigualdades estructurales. Asimismo, la Agenda 2030 y el Documento Conpes 3918 de 2018 sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) imponen al país la meta de ampliar drásticamente la cobertura y permanencia en la educación media para apalancar las metas de educación superior para el año 2030.

Este imperativo ético e institucional adquiere una escala de urgencia crítica a la luz del informe global de la Unesco, Global Education Monitoring (GEM) Report 2026, *Countdown to 2030: Access and Equity*. Este informe de balance internacional advierte que el reloj de las metas del ODS 4 avanza con celeridad y que aún existen 272 millones de niños, adolescentes y jóvenes fuera de la escuela a nivel mundial, evidenciando un preocupante estancamiento en los indicadores globales de inclusión y equidad.

En lo concerniente a la enseñanza secundaria alta (educación media), la Unesco resalta que, si bien la tasa de finalización mundial creció del 37% en el año 2000 al 61% de manera reciente, el ritmo de incremento promedio es de apenas un punto porcentual por año. A esta tasa de expansión inercial,

el mundo tardaría hasta el año 2105 en alcanzar una tasa de finalización del 95% en la educación media.

La Unesco concluye de manera tajante que el progreso real y sostenible a gran escala no ocurre de forma inercial, sino que surge de la coherencia entre las políticas domésticas y un compromiso normativo y presupuestal a largo plazo con la equidad. El organismo internacional señala que las herramientas indispensables en los paquetes de políticas nacionales exitosas consisten en:

- o Expandir el alcance de la educación universal mediante legislación obligatoria sólida (acción que este Acto Legislativo ejecuta de forma directa en el bloque de constitucionalidad).
- o Inyección de gasto público focalizado para mitigar la deserción escolar en poblaciones vulnerables.
- o Diseño de trayectorias y currículos flexibles y articulados que actúen como puente y eliminen los “cuellos de botella” institucionales en el tránsito entre la secundaria básica, la media y la posmedia.
- o Consideraciones de orden fiscal

El presente PAL genera erogaciones progresivas con cargo al presupuesto general de la nación en tanto la cobertura de preescolar y educación media se incrementa, implicando recursos para garantizar la prestación del servicio como se establece actualmente. Estas erogaciones también han de ser revisadas y armonizadas con el Acto Legislativo 03 de 2024 (Autonomía Territorial), de manera que se incorporen estos desarrollos en las reglamentaciones de las distribuciones sectoriales del Sistema General de Participaciones (SGP).

5. Descripción del proyecto de acto legislativo

El presente proyecto que se somete a consideración tiene dos (2) artículos, a continuación, se presenta una breve síntesis, de cada uno, que tiene como único fin, establecer la obligatoriedad de la educación preescolar y media, por lo cual también es necesario que la educación sea obligatoria desde los 5 hasta los 17 años.

El artículo 1° modifica el artículo 67 de la Constitución, reafirmando que la educación es un derecho y un servicio público con función social. Además, se resalta su papel en el acceso al conocimiento, la ciencia y la cultura, así como en la formación ciudadana, el respeto a los derechos humanos y la sostenibilidad ambiental. La principal modificación es la ampliación de la educación obligatoria desde los 5 hasta los diecisiete años, incluyendo dos años de preescolar y los dos años de la educación media (décimo y undécimo), lo que implica un compromiso estatal con la cobertura y calidad.

El artículo 2° establece que la ley entrará en vigor una vez sea sancionada y publicada en el **Diario Oficial**. También deroga cualquier norma previa que contradiga sus disposiciones, garantizando la coherencia del marco legal en materia educativa.

6. Referencias

- **ANDI.** (2023). *Informe Nacional del Empleo Inclusivo (2022-2023)*. Asociación Nacional

⁶ Las implicaciones de la inacción en la educación media en Colombia. ORE, ICESI; LEE PUJ; EdG, UniAndes, 2026.

de Empresarios de Colombia. https://www.andi.com.co/Uploads/inei_2023.pdf

- **Banco Mundial.** (2018). *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2018: Aprender para hacer realidad la promesa de la educación.* Banco Mundial.
- **Cabus, S., & Witte, K.** (2011). Does school time matter?—On the impact of compulsory education age on school dropout. *Economics of Education Review*, 30(6), 1384-1398. <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2011.07.003>
- **Departamento Nacional de Planeación [DNP].** (2018). *Documento Conpes 3918: Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia.* Consejo Nacional de Política Económica y Social.
- **Departamento Nacional de Planeación [DNP].** (2022). *Informe anual de avance en la implementación de los ODS en Colombia.* DNP.
- **Ministerio de Educación Nacional.** (2022a). *Cobertura Tasa de Cobertura bruta.* Sistema de Información de Matrícula (SIMAT) - SINEB. https://portalsineb.mineduacion.gov.co/1782/articles-412165_cobertura_00.pdf
- **Ministerio de Educación Nacional.** (2022b). *Cobertura Tasa de Cobertura neta.* Sistema de Información de Matrícula (SIMAT)- SINEB. https://portalsineb.mineduacion.gov.co/1782/articles-412165_cobertura_00.pdf
- **Ministerio de Educación Nacional.** (2022c). *Deserción escolar en Colombia: Análisis, determinantes y política de acogida, bienestar y permanencia* [Nota técnica]. Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media. https://www.mineduacion.gov.co/1780/articles-363488_recurso_34.pdf
- **Observatorio de Realidades Educativas [ORE] - Universidad ICESI.** (2024a). *Cobertura y abandono escolar en educación media en Colombia [Informe institucional].* Universidad ICESI.
- **Observatorio de Realidades Educativas [ORE] - Universidad ICESI.** (2024b). *Calidad de los aprendizajes y apropiación de competencias básicas en la educación media en Colombia [Boletín técnico].* Universidad ICESI.
- **Observatorio de Realidades Educativas [ORE] - Universidad ICESI, Laboratorio de Economía de la Educación [LEE] - Universidad Javeriana, & Escuela de Gobierno - Universidad de los Andes.** (2025). *Las implicaciones de la inacción en la educación media en Colombia: Productividad, mercado laboral y costos sociales.* Universidad ICESI.
- **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD].** (2023). *Educación media en Colombia: Retos estructurales, cierre de desigualdades y capacidades juveniles.* PNUD Colombia.
- **República de Colombia.** (2015). Decreto número 1075 de 2015: Decreto Único Reglamentario del Sector Educación. SUIN - Juriscol. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30019930>
- **Unesco.** (2026). *Global Education Monitoring Report 2026. Countdown to 2030: Access and equity.* Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Universidad Javeriana. (2024). Informe análisis estadístico LEE. Pruebas Saber 11: Una década de análisis. Laboratorio de Economía de la Educación (LEE). <https://www.javeriana.edu.co/recursosdb/5581483/11594517/INF-92-Analisis-Decada-Saber11-LEE2024.pdf>

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 218 2026
CÁMARA

por medio de la cual se protegen y reglamentan las relaciones bajo contratos de prestación de servicios para evitar el encubrimiento de relaciones laborales en el sector público, la modernización estatal de las plantas de personal y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., agosto de 2026

SEÑOR

NICOLÁS ANTONIO BARGUIL CUBILLOS

Presidente

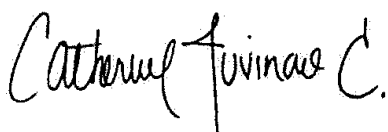
Cámara de Representantes

Asunto: Radicación del **Proyecto de Ley 218 de 2026 Cámara por medio de la cual se protegen**

y reglamentan las relaciones bajo contratos de prestación de servicios para evitar el encubrimiento de relaciones laborales en el sector público, la modernización estatal de las plantas de personal y se dictan otras disposiciones.

De manera respetuosa, y en consideración de los artículos 139 y subsiguientes de la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración de la Cámara de Representantes el **Proyecto de Ley 218 de 2026 Cámara por medio de la cual se protegen y reglamentan las relaciones bajo contratos de prestación de servicios para evitar el encubrimiento de relaciones laborales en el sector público, la modernización estatal de las plantas de personal y se dictan otras disposiciones**, iniciativa legislativa que cumple con los requisitos contemplados en el artículo 140 de la presente Ley.

Cordialmente,



CATHERINE JUVINAO CLAVIJO
Representante a la Cámara por Bogotá

PROYECTO DE LEY NÚMERO 218 2026
CÁMARA

por medio de la cual se protegen y reglamentan las relaciones bajo contratos de prestación de servicios para evitar el encubrimiento de relaciones laborales en el sector público, la modernización estatal de las plantas de personal y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones Generales

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto proteger de abusos a las personas que trabajan bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios, la adopción de medidas para la actualización de las plantas de personal y la prevención del encubrimiento de relaciones laborales en el sector público.

Artículo 2º. Definición. El contrato de prestación de servicios regulado por la presente ley es una modalidad contractual en el sector público en la que una persona natural se obliga a prestar servicios personales sin subordinación en razón de especiales cualidades o conocimientos técnicos, científicos, profesionales o de apoyo a la gestión a una entidad contratante.

Su duración debe estar limitada por el tiempo estrictamente necesario para ejecutar el objeto del contrato y en ningún caso para el cumplimiento de actividades o funciones misionales y permanentes.

Parágrafo. El Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), en un plazo no mayor a seis (6) meses desde la entrada en vigencia de la ley, desarrollará una circular que incorpore guías interpretativas que permitan identificar claramente la diferencia entre actividades o funciones permanentes y el tiempo estrictamente necesario para ejecutar el objeto del contrato, con el fin de orientar a las entidades en la prevención del encubrimiento de relaciones laborales.

Artículo 3º. Ámbito de aplicación. Las disposiciones contenidas en la presente ley serán aplicables a todos los contratos de prestación de servicios definidos en el artículo anterior, en donde una de las partes de la relación contractual sea una entidad pública.

También se aplicará en los eventos en que entidad estatal contrate a un tercero y este, a su vez, contrate a personas naturales para el cumplimiento del objeto contractual mediante un contrato de prestación de servicios.

Parágrafo 1º. Las entidades contratantes deberán acreditar, en virtud del principio de planeación, la necesidad de celebrar el contrato de prestación de servicios y no podrán, en caso de requerir una prórroga, someter al contratista a una espera prolongada para suscribirla ni hacer uso de sus servicios de manera gratuita, *so pena* de causal de mala conducta.

Parágrafo 2º. Ninguna de las disposiciones contenidas en la presente ley modifica la naturaleza y esencia del contrato de prestación de servicios en el sector público, ni le dará carácter de contrato laboral.

Artículo 4º. Responsabilidad solidaria entre contratantes y terceros. En los eventos en que una entidad estatal acuda a un tercero para el cumplimiento del objeto contractual y este, a su vez, a personas naturales mediante un contrato de prestación de servicios, ambos serán solidariamente responsables por el incumplimiento de las obligaciones contractuales que se deriven a favor de la persona natural contratista.

También responderán solidariamente todas aquellas personas naturales o jurídicas que hagan parte de la cadena de contratación.

CAPÍTULO II

Mecanismos de garantía en los contratos de prestación de servicios

Artículo 5º. Cálculo del monto de los honorarios para el sector público. Para el cálculo del monto de honorarios de los contratos de prestación de servicios de personas naturales, las entidades estatales deberán tener en consideración las funciones del contrato, los requisitos de acceso al mismo en materia de formación y experiencia, la especialidad de la función a desempeñar y la relación salarial de los servidores públicos de planta de la entidad.

Cada entidad estatal deberá establecer una tabla de equiparación entre rangos de los servidores públicos de planta y los contratistas de prestación de servicios, con la finalidad de mejorar la planeación y eficiencia del gasto.

La tabla de honorarios será uno de los criterios para la fijación del monto total del contrato, siendo posible pactar una cifra diferente y debidamente soportada.

Parágrafo. Las tablas de honorarios deberán ser revisadas y actualizadas por las entidades públicas como mínimo cada dos (2) años y, en todo caso, cuando se produzcan incrementos salariales generalizados para el personal de planta.

Estas tablas, junto con la metodología detallada de su cálculo, deberán ser publicadas de manera visible en la página web de cada entidad.

Artículo 6°. *Garantía de no terminación anticipada.* Las entidades contratantes no podrán dar por terminados de forma anticipada los contratos de prestación de servicios de contratistas que se encuentren en situación debidamente informada de debilidad manifiesta por su estado de salud o por el agravamiento de una discapacidad, ni los de contratistas en estado de embarazo o en el periodo equivalente a la licencia de maternidad y/o paternidad.

Parágrafo. El contratante no podrá impedir que el contratista haga efectivas las contingencias de los riesgos a la salud, entre ellas el pago de incapacidades y licencias de maternidad o paternidad. El contratista deberá efectuar el cobro de la prestación económica ante la Entidad Promotora de Salud (EPS) o Entidad Obligada a Compensar (EOC), de conformidad con la normatividad vigente.

Artículo 7°. *Disfrute del descanso necesario.* Los contratos de prestación de servicios deberán incorporar un periodo de descanso necesario para el contratista, que será de dieciséis (16) días calendarios consecutivos por año o proporcional al término pactado.

El periodo de descanso será parte integral del contrato dentro del término de vigencia del contrato, sin acarrear costos adicionales para la parte contratante. Las fechas de disfrute serán pactadas en el contrato y podrán ser modificadas por acuerdo entre las partes.

La definición del periodo de descanso necesario no podrá perjudicar el servicio prestado al contratante ni la efectividad del descanso del contratista. En todo caso, las fechas de entrega de productos y las metas u obligaciones asignadas deberán ser razonables, permitiendo el descanso, el tiempo libre y la vida familiar del contratista.

Parágrafo 1°. Está prohibido compensar en dinero el tiempo de disfrute del descanso necesario contemplado en el presente artículo.

Parágrafo 2°. En los contratos cuya duración sea de noventa (90) días o más, los días de descanso deben disfrutarse como mínimo en periodos de cuatro (4) días consecutivos.

Artículo 8°. *Simplificación del proceso de cobro y pago de honorarios.* Para el pago de honorarios de los contratos de prestación de servicios, las entidades deberán ajustar sus procesos internos incorporando los siguientes parámetros:

1. Las entidades contratantes no podrán exigir a los contratistas la radicación de documentos de cualquier índole que deban ser emitidos por la misma entidad contratante.
2. Las entidades deberán adoptar formatos estandarizados de cuentas de cobro e informes

de labores, así como para el procedimiento de aprobación o devolución en su respectivo nivel territorial, sin perjuicio de que las reglas especiales del manual de contratación.

3. El pago de las cuentas de cobro de personas naturales vinculadas por contratos de prestación de servicios deberá darse dentro de un plazo justo no superior a:
 - a. Quince (15) días calendario posteriores a la presentación del informe de labores, para las entidades del orden nacional, departamental, distrital, las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y los municipios de categoría especial y primera categoría.
 - b. Treinta (30) días para los municipios de segunda a sexta categoría.
4. El plazo para devolver cuentas de cobro por cualquier razón será de siete (7) días calendario. El plazo al que se refiere el inciso anterior volverá a contarse desde la subsanación de la cuenta de cobro o de sus soportes.

Parágrafo. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, todo contrato de prestación de servicios de las entidades estatales debe incorporar una cláusula moratoria a favor de la persona natural contratista, equivalente a un día de honorario por cada día de retraso en el pago con posterior a la fecha máxima contemplada en el presente artículo, sin que sea superior al monto total del contrato.

Parágrafo transitorio. El Gobierno nacional, en cabeza del Departamento Administrativo de la Función Pública, en un plazo máximo de seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, reglamentará los lineamientos y formatos a los que se refiere el numeral segundo. La ausencia de lineamientos no podrá ser alegada bajo ninguna circunstancia para justificar demoras o el impago de honorarios.

Artículo 9°. *Unificación y simplificación de la forma de cotización de los aportes a seguridad social y parafiscales.* El Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio del Trabajo realizarán la unificación y simplificación de la forma de cotización de los aportes a salud, pensión, riesgos laborales y cajas de compensación familiar que deban realizar quienes estén vinculados mediante contrato de prestación de servicios.

Este proceso de unificación se aplicará en los casos en que los contratistas:

1. Perciban ingresos de forma simultánea por la concurrencia de varios contratos de prestación de servicios.
2. Perciban ingresos derivados del contrato de prestación de servicios junto con actividades laborales dependientes.

3. Perciban ingresos del contrato de prestación de servicios y se encuentre pensionado.

La cotización se realizará mes vencido y no podrá generar perjuicios a los contratistas en materia tributaria ni trámites adicionales.

Artículo 10. *Aportes a seguridad social de los contratistas.* Corresponde a las entidades contratantes, respecto de las cotizaciones del sistema de seguridad social integral:

1. Realizar el pago del aporte de los contratistas de prestación de servicios a su servicio en el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de origen común, o el que haga sus veces, y en el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Para tal efecto, descontará de los honorarios de cada persona, al momento de su pago, el monto de las cotizaciones obligatorias, y realizará el descuento de las cotizaciones voluntarias que expresamente haya autorizado por escrito el contratista.
2. Efectuar el pago de las cotizaciones a través de los mecanismos de recaudo establecidos, dentro de los plazos que determine el Gobierno nacional.
3. Reportar a través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) las novedades de inicio, suspensión y terminación del contrato.
4. Reportar y mantener actualizada toda la información que se requiera para la correcta y adecuada liquidación y pago de las contribuciones parafiscales del Sistema de Seguridad Social Integral.
5. Responder por la totalidad del aporte aún en el evento en que no hubiere efectuado el descuento al contratista.
6. Facilitar el acceso a información oportuna relacionada con la elección del fondo de pensiones de ahorro individual de preferencia de los afiliados, respetar su decisión y abstenerse de realizar afiliaciones o modificaciones sin su consentimiento.
7. Informar las novedades de sus contratistas de prestación de servicios a la entidad a la cual están afiliados, en materias tales como el ingreso base de cotización y sus cambios, las vinculaciones y retiros; así mismo, informar a los contratistas sobre las garantías y obligaciones que les asisten en el Sistema General de Seguridad Social.

Parágrafo 1º. La omisión, evasión o elusión de las cotizaciones al sistema de seguridad social integral estarán a cargo del contratante, salvo que se compruebe el incumplimiento del deber de información o de afiliación por parte del contratista.

Parágrafo 2º. Cuando por inicio o terminación del contrato de prestación de servicios resulte un

periodo inferior a un mes, el pago de la cotización al Sistema de Seguridad Social Integral se realizará de forma proporcional a los días que correspondan. El ingreso base de cotización (IBC) no podrá ser inferior a la proporción del salario mínimo mensual legal vigente, salvo las excepciones de ley.

En los contratos de duración y/o valor total indeterminado no habrá lugar a la mensualización del contrato. En este caso, los aportes se calcularán con base en los valores que se causen durante cada periodo de cotización.

Parágrafo 3º. El contratista con concurrencia de más de un contrato de prestación de servicios podrá cotizar sobre un ingreso base de cotización (IBC) equivalente al 40% de los ingresos por contratos de prestación de servicios cuando la suma de las cotizaciones mensuales sea igual o superior a la cotización correspondiente a un IBC de un salario mínimo legal mensual vigente. Para tales efectos, podrá dar instrucciones por escrito a las entidades contratantes para que se abstengan de realizar las retenciones respectivas.

Parágrafo 4º. En caso de embarazo de la contratista de prestación de servicios, o cuando el contratista sea el padre del que está por nacer, y se estuviere efectuando la cotización con un IBC inferior al 100% del valor del contrato, el contratista podrá solicitar hasta la semana 20 de gestación a la entidad contratante que la cotización se efectúe con un IBC equivalente al 100% del contrato. En dicho evento, la cotización será realizada por la entidad contratante, la cual asumirá el 50% del valor de la cotización y retendrá el 50% restante por cuenta del contratista.

Parágrafo transitorio. El Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio del Trabajo liderarán el alistamiento para la transición operativa y reglamentaria de este artículo. Este proceso se desarrollará en un plazo de un (1) año, tras el cual entrará en vigor lo dispuesto en el presente artículo.

Artículo 11. *Pago de estampillas.* corresponde a las entidades contratantes, respecto al pago de las estampillas, retener y realizar el pago de las mismas.

Para tal efecto, descontará de los honorarios cuando expresamente lo haya autorizado por escrito el contratista de prestación de servicios.

Artículo 12. *Asunción del costo de exámenes ocupacionales por parte del contratante.* Toda persona natural que preste servicios personales, profesionales o de apoyo bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios de los que trata la presente Ley, tendrá derecho a que el examen médico ocupacional requerido para la celebración o ejecución del contrato sea asumido por la entidad contratante.

Este costo no podrá trasladarse al contratista por medio de descuentos, condiciones contractuales, reducción de honorarios o exigencias previas a la firma del contrato.

Artículo 13. *Certificados de obligaciones.* La entidad pública estará en la obligación de entregar un certificado de obligaciones al contratista, a petición de este y en cualquier momento de la ejecución del objeto del contrato, en el cual se detallará como mínimo el objeto del contrato, la duración del contrato, las obligaciones del contratista y el valor del contrato.

Al finalizar el contrato, y previa verificación de su cumplimiento, la entidad deberá entregar un certificado de obligaciones a más tardar dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a su terminación.

Artículo 14. *Beneficios y eventos de bienestar.* Los contratistas podrán participar voluntariamente de los beneficios y eventos organizados por las entidades dentro de sus políticas de recursos humanos, así como recibir beneficios de transporte y alimentación otorgados a los servidores públicos, sin que esto constituya un indicio de existencia de relación laboral.

Artículo 15. *Eliminación de la exigencia de garantías (pólizas) para contratos de prestación de servicios personales.* Modifíquese el artículo 7 de la Ley 1150 de 2007, el cual quedará así:

Artículo 7°. *De las garantías en la contratación.* *Los contratistas prestarán garantía única para el cumplimiento de las obligaciones surgidas del contrato. Los proponentes prestarán garantía de seriedad de los ofrecimientos hechos.*

Las garantías consistirán en pólizas expedidas por compañías de seguros legalmente autorizadas para funcionar en Colombia, en garantías bancarias y en general, en los demás mecanismos de cobertura del riesgo autorizados por el reglamento para el efecto. Tratándose de pólizas, las mismas no expirarán por falta de pago de la prima o por revocatoria unilateral. El Gobierno nacional señalará las condiciones generales que deberán ser incluidas en las pólizas de cumplimiento de los contratos estatales.

El Gobierno nacional señalará los criterios que seguirán las entidades para la exigencia de garantías, las clases y niveles de amparo de los riesgos de los contratos, así como los casos en que, por las características y complejidad del contrato a celebrar, la garantía pueda ser dividida teniendo en cuenta las etapas o riesgos relativos a la ejecución del respectivo contrato.

El acaecimiento del siniestro que amparan las garantías será comunicado por la entidad pública al respectivo asegurador mediante la notificación del acto administrativo que así lo declare.

Las garantías no serán obligatorias en los contratos de empréstito, en los interadministrativos, en los de seguro y en los contratos cuyo valor sea inferior al 10% de la menor cuantía a que se refiere esta ley. Tampoco será exigible, en los contratos de prestación de servicios personales, profesionales o de apoyo a la gestión donde el contratista sea una persona natural y que no impliquen manejo de recursos públicos, anticipos, o ejecución de obras o bienes materiales, y cuyo objeto consista exclusivamente en la realización de actividades intelectuales o asesorías. En estos casos corresponderá a la entidad determinar la necesidad de exigirla, atendiendo a la naturaleza del objeto del contrato y a la forma de pago, así como en los demás que señale el reglamento.

Parágrafo transitorio. *Durante el período que transcurra entre la entrada en vigencia de la reforma contenida en la presente ley y la expedición del decreto reglamentario a que se refiere este artículo, las entidades estatales continuarán aplicando las normas legales y reglamentarias vigentes.*

CAPÍTULO III

Disposiciones Finales

Artículo 16. *Planes de actualización y modernización de plantas de las entidades del estado.* El Gobierno nacional y las administraciones de las entidades territoriales, en el término de doce (12) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, adoptarán un Plan Integral de Formalización del Empleo Público y de Modernización de Personal.

Estos planes deberán incorporar un proceso gradual a corto, mediano y largo plazo, que incluya acuerdos de formalización laboral y la creación de plantas temporales de empleo, ajustados a la disponibilidad presupuestal y la organización de la planta global de personal. Igualmente, deberá incorporar mecanismos para la vinculación de personal cuando los planes, programas o proyectos se vuelva de implementación permanente o de duración indefinida por parte de la entidad.

El Plan Nacional de Formalización del Empleo Público y de Modernización de Personal deberá ser socializado previamente en la Mesa por el Empleo Público, para la actualización y ampliación de plantas de empleo, de que tratan los Decretos números 1800 de 2019 y 1499 de 2022.

Parágrafo 1°. Los acuerdos de formalización laboral y la creación de plantas temporales corresponden a medidas transitorias a las cuales se les dará solución definitiva una vez se emitan los informes institucionales sobre la situación de los vinculados por contrato de prestación de servicios del sector público. Se podrán crear plantas temporales de personal para las entidades que no cuenten con el talento humano suficiente para atender el cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales, de conformidad con el artículo 21 de la Ley 909 de 2004 y el artículo 2.2.1.1.1 del Decreto número 1083 de 2015, previo estudio técnico y

acorde con lo dispuesto en los artículos 2.2.12.1 y 2.2.12.2 del Decreto número 1083 de 2015.

Parágrafo 2º. Excepcionalmente, en el marco de las situaciones descritas en este artículo, las plantas de personal en el nivel nacional y territorial podrán ser ampliadas con el traslado de los recursos destinados a los contratos administrativos de prestación de servicios, previo concepto vinculante del Departamento Nacional de Planeación o su equivalente a nivel territorial.

Parágrafo 3º. El Gobierno nacional y las administraciones territoriales que cuenten con Planes de Formalización Laboral del Empleo Público podrán actualizarlos en concordancia con lo previsto en la presente ley.

Artículo 17. Incentivo a la cultura del ahorro y bonificación anual de ahorro. Las entidades contratantes podrán, en el marco de su autonomía y de conformidad con la disponibilidad presupuestal, establecer bonificaciones periódicas de ahorro a los contratistas de prestación de servicio, según el valor total del contrato y los lineamientos definidos por el Gobierno nacional.

El Fondo Nacional del Ahorro desarrollará líneas especiales de crédito y ahorro programado para las personas vinculadas por prestación de servicios.

CAPÍTULO IV

Disposiciones Finales

Artículo 18. Seguimiento y control. El Departamento Administrativo de la Función Pública debe presentar un informe anual al Congreso de la República sobre la implementación de las medidas contempladas en la presente ley, incluyendo las personas contratadas bajo esta modalidad y las actividades desarrolladas.

Así mismo, articulará con la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, la inclusión de categorías comunes en las bases de información de contratistas y funcionarios del Estado, para hacer seguimiento a la población contratada por prestación de servicios en el Estado.

Parágrafo. El Departamento Administrativo de la Función Pública coordinará mesas de trabajo con la participación de los entes de control, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, la Agencia Nacional de Contratación Pública–Colombia Compra Eficiente, la academia y la sociedad civil, de forma trimestral durante el primer año de implementación de la presente ley y, posteriormente, de manera anual, para generar espacios de seguimiento, control social y gobernanza, con el objetivo de apoyar el proceso de construcción de condiciones dignas para los contratistas de prestación de servicios.

Artículo 19. Actualización del manual de contratación. Las entidades públicas tendrán un término no superior a seis (6) meses, contados a partir de la expedición de la presente ley, para modificar su manual de contratación a fin de adaptarlo a las disposiciones consagradas en la presente ley.

Artículo 20. Vigencia. La presente ley entrará a regir a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

Catherine Juvinao C.

CATHERINE JUVINAO CLAVIJO
Representante a la Cámara por Bogotá

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

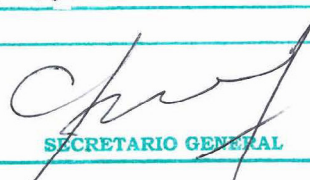
El día 13 de AGOSTO del año 2026

Ha sido presentado en este despacho el

Proyecto de Ley ☒ Ato Legislativo

No. 218 Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrito Por: H.C. CATHERINE JUVINAO CLAVIJO



SECRETARIO GENERAL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO

El objeto del presente proyecto de ley es proteger de abusos a las personas que trabajan bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios; estructurar la actualización de las plantas de personal de las entidades del Estado junto con la modernización de las mismas; y prevenir el encubrimiento de relaciones laborales bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios en el sector público.

II. TRÁMITE Y ANTECEDENTES

El presente proyecto de ley recoge el texto propuesto para primer debate en la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, dentro del trámite del **Proyecto de Ley número 141 de 2024 Senado / 531 de 2026 Cámara**, “por medio de la cual se busca proteger a los contratistas de prestación de servicios y se dictan otras disposiciones para evitar el encubrimiento de relaciones laborales bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios en el sector público y la modernización estatal de las plantas de personal”.

Esta iniciativa ha sido radicada en el Congreso de la República en múltiples oportunidades desde el año 2017, sin que hasta la fecha haya logrado culminar su trámite legislativo. La siguiente tabla resume los antecedentes legislativos directamente relacionados con la protección de los contratistas de prestación de servicios en el sector público:

Fecha de radicado	Número de proyecto	Título	Autores	Comisión
14-ago-2017	PL 090/2017 Cámara	Por medio del cual se expide el régimen de trabajo decente para los contratistas de prestación de servicios y se dictan otras disposiciones en materia de contratación administrativa y modernización estatal.	Angélica Lozano y varios (Partido Verde, Cambio Radical, Centro Democrático, Liberal, Conservador)	Comisión Séptima
10-ago-2020	PL 154/2020 Cámara	Por medio de la cual se expide el régimen transitorio de protección de los contratistas de prestación de servicios que celebren contratos con las entidades estatales y se dictan otras disposiciones para evitar el encubrimiento de relaciones laborales bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios en el sector público y la modernización estatal de las plantas de personal.	Angélica Lozano, Mauricio Toro	Comisión Séptima
07-feb-2022	PL 423/2022 Cámara	Por medio de la cual se busca proteger a los contratistas de prestación de servicios que celebren contratos con las entidades estatales y se dictan otras disposiciones para evitar el encubrimiento de relaciones laborales bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios en el sector público y la modernización estatal de las plantas de personal.	Angélica Lozano, Mauricio Toro	Comisión Séptima

Fecha de radicado	Número de proyecto	Título	Autores	Comisión
26-jul-2022	PL 67/2022 Senado	Por medio de la cual se dictan disposiciones para el mejoramiento de las condiciones de ejecución de la modalidad de contratación de prestación de servicios por parte de personas naturales en el sector público y privado en Colombia.	Bancada del Partido de la U	Comisión Séptima
02-ago-2022	PL 113/2022 Cámara	Por medio de la cual se busca proteger a los contratistas de prestación de servicios y se dictan otras disposiciones para evitar el encubrimiento de relaciones laborales bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios en el sector público y la modernización estatal de las plantas de personal.	Bancada Verde	Comisión Séptima
18-ago-2022	PL 366/2022 Cámara	Por medio de la cual se toman medidas para proteger los derechos de las personas naturales que celebren contratos de prestación de servicios con entidades públicas y se dictan otras disposiciones.	Víctor Manuel Ortiz Joya, Carlos Julio Bonilla Soto, Alejandro Vega Pérez (Partido Liberal)	Comisión Séptima
29-ago-2023	PL 173/2023 Cámara	Por medio de la cual se busca proteger a los contratistas de prestación de servicios y se dictan otras disposiciones para evitar el encubrimiento de relaciones laborales bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios en el sector público y la modernización estatal de las plantas de personal.	Angélica Lozano	Comisión Séptima
05-ago-2024	PL 081/2024 Senado	Por la cual se establece el acceso de independientes y/o contratistas a la cuota monetaria del subsidio familiar y se dictan otras disposiciones.	Ana Paola Agudelo García, Manuel Antonio Virguez Piraquive, Carlos Eduardo Guevara	Comisión Séptima
20-ago-2024	PL 141/2024 Senado	Por medio de la cual se busca proteger a los contratistas de prestación de servicios y se dictan otras disposiciones para evitar el encubrimiento de relaciones laborales bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios en el sector público y la modernización estatal de las plantas de personal.	Angélica Lozano	Comisión Séptima
ago-2024	PL 258/2024 Senado	Por medio de la cual se establecen medidas en favor de los contratistas del Estado, se fortalece la continua y eficiente prestación de los servicios públicos, se prohíbe la fragmentación de contratos de prestación de servicios y de apoyo a la gestión, y se dictan otras disposiciones.	Nadia Blei	Comisión Séptima
28-nov-2024	PL 449/2024 Cámara	Por medio de la cual se busca proteger a los contratistas de prestación de servicios y se dictan otras disposiciones para evitar el encubrimiento de relaciones laborales bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios en el sector público y la modernización estatal de las plantas de personal.	Bancada Pacto Histórico	Comisión Séptima

Es de anotar que el proyecto de ley que llega a la plenaria de la Cámara combina los contenidos de los Proyectos de Ley número 141 de 2024 y 258 de 2024 Senado, de manera que reúne un total de siete (7) radicaciones, todas asignadas a la Comisión Séptima Constitucional de la respectiva corporación.

En la misma legislatura, en el mes de agosto, la Plenaria del Senado aprobó en segundo debate el Proyecto de Ley número 081 de 2024, avalando de esta manera su reparto a la Comisión Séptima Constitucional, sin que ningún integrante de la corporación advirtiera vicio alguno en el trámite.

Durante el debate en la Plenaria del Senado, algunos congresistas plantearon dudas sobre si la iniciativa debía considerarse de naturaleza estatutaria, en razón del registro de contratistas de prestación de servicios previsto originalmente en el artículo 3°, el cual se conviene eliminar en el pliego de modificaciones propuesto por la Comisión Séptima de la Cámara, por considerarse innecesario. Al respecto, se precisa que dicho registro no comporta una regulación integral sobre el tratamiento de datos personales de los contratistas ni modifica la información considerada pública conforme a la legislación estatutaria aplicable (en particular, la Ley 1712 de 2014), por lo que, al tratarse de un proyecto de naturaleza ordinaria, no resulta predicable la competencia exclusiva de la Comisión Primera Constitucional.

En materia de control de constitucionalidad sobre la asignación de proyectos de ley a las comisiones constitucionales, la Corte Constitucional ha sostenido de forma reiterada y pacífica que la intervención del juez constitucional solo procede cuando dicha

asignación resulta claramente irrazonable, criterio reiterado, entre otras, en la Sentencia C-208 de 2026.

III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

La justificación del proyecto se desarrolla bajo los siguientes títulos: 1. Contexto; 2. De los aportes al Sistema de Seguridad Social; 3. Régimen de protección de los contratistas de prestación de servicios; 4. Características de los contratos estatales de prestación de servicios; 5. Prevención del daño antijurídico contra el Estado; 6. Plantas de personal y contratistas en el Estado; y 7. Responsabilidad disciplinaria por encubrimiento de relaciones laborales.

A) Contexto

El proyecto de ley orientado a la dignificación de los contratistas de prestación de servicios ha sido presentado en varias legislaturas sin que se haya surtido el debate necesario, pese a la persistencia de un problema evidente: el abuso frente a esta modalidad de contratación y el incremento considerable de la precarización de las condiciones laborales de quienes prestan sus servicios bajo esta figura, en particular en el sector público.

En Colombia, la modalidad de contratación por prestación de servicios se ha utilizado con frecuencia como mecanismo para encubrir relaciones laborales, tanto en el sector público como en el privado, con el propósito de eludir las garantías laborales de los trabajadores. Ello obedece, en buena medida, a la ausencia de una regulación específica del contrato de prestación de servicios que permita prevenir estos encubrimientos, más allá de los criterios desarrollados por la jurisprudencia de las altas cortes.

En este sentido resultan relevantes las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que hacen énfasis en las dificultades que supone determinar la existencia de una relación de trabajo cuando no resultan claros los derechos y obligaciones de las partes, cuando se ha intentado encubrir la relación laboral, o cuando existen vacíos en la legislación, en su interpretación o en su aplicación (Recomendación 198 de 2006).

La jurisprudencia ha identificado la subordinación como el elemento diferenciador entre el contrato de trabajo y el contrato de prestación de servicios, de manera que resulta necesario precisar las condiciones de autonomía propias de este último, con el objetivo de prevenir que se disfrace una relación laboral bajo la apariencia de un contrato de prestación de servicios. El presente proyecto no pretende equiparar, mutar o eliminar esta modalidad contractual frente al contrato laboral, pero sí busca crear un marco normativo que impida abusos por parte de los contratantes y delimite las condiciones dentro de las cuales se desarrolla la autonomía del contratista.

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado ha identificado, a partir de la jurisprudencia ordinaria, contenciosa y constitucional, los elementos que configuran el contrato de prestación

de servicios: (i) excepcionalidad, pues solo puede celebrarse para atender actividades que no puedan desarrollarse con personal de planta o que requieran conocimientos especializados; (ii) temporalidad, en tanto su duración depende del tiempo estrictamente necesario para la ejecución de la actividad contratada; (iii) autonomía, pues el contratista ejerce de forma discrecional las obligaciones adquiridas; y (iv) remuneración a través de honorarios. De ello se sigue que quien requiere el servicio sin estar dispuesto a asumir el costo de las prestaciones sociales debe garantizar la autonomía real del contratista, so pena de que se configure un contrato realidad.

B) De los aportes al Sistema de Seguridad Social

La Corte Constitucional, en las Sentencias C-219 de 2019 y C-068 de 2020, exhortó en dos ocasiones al Congreso de la República para que legislara integralmente sobre los aportes a seguridad social de los contratistas de prestación de servicios, precisando que este asunto no puede resolverse por vía de artículos aislados incluidos en los planes nacionales de desarrollo, por tratarse de una materia que exige un debate propio y autónomo.

En la Sentencia C-219 de 2019, la Corte declaró inexecutable el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015 por infracción al principio de unidad de materia y difirió los efectos de dicha inexecutable hasta el vencimiento de las dos legislaturas ordinarias siguientes. Vencido este plazo el 20 de junio de 2022 sin que el Congreso hubiera expedido la ley correspondiente, las normas que regulaban los aportes al sistema de seguridad social de los contratistas de prestación de servicios perdieron vigencia, generando un vacío normativo en dos aspectos centrales: el porcentaje de cotización aplicable y la posibilidad de efectuar el pago de aportes mes vencido para todos los contratistas.

El artículo 18 de la Ley 1122 de 2007 fue la primera norma con rango legal que reguló la mensualización del ingreso base de cotización sobre el 40% del ingreso bruto para los contratistas de prestación de servicios; sin embargo, fue derogado por el artículo 267 de la Ley 1753 de 2015. Los intentos posteriores de resolver el vacío mediante los artículos 155 de la Ley 1753 de 2015 y 244 de la Ley 1955 de 2019 fueron igualmente declarados inexecutable por vulnerar el principio de unidad de materia, de manera que la Corte ha sido enfática en que este asunto debe tramitarse en una ley independiente.

En este contexto, se han presentado múltiples proyectos de ley orientados a regular el ingreso base de cotización de los contratistas, sin que a la fecha se haya logrado su aprobación. El debate del presente proyecto resulta clave para superar esta incertidumbre normativa y articular a las entidades

competentes en la materia, entre ellas los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, de Salud y Protección Social, y del Trabajo, la UGPP y la DIAN.

C) Régimen de protección de los contratistas de prestación de servicios

La lógica contractual prohíbe el abuso de la posición dominante, y en el contrato de prestación de servicios resulta evidente la posición ventajosa que ostenta el contratante frente al contratista. El establecimiento de un régimen de protección para los contratistas constituye una garantía del cumplimiento de mínimos asociados a la dignidad de la labor prestada y previene el menoscabo del principio de primacía de la realidad.

El artículo 53 de la Constitución Política consagra el estatuto del trabajo, que contiene principios mínimos aplicables a todas las personas que desarrollen o presten servicios, con independencia de la modalidad contractual, sin perjuicio de que dichos principios se hagan más rigurosos cuando exista subordinación. En consecuencia, el proyecto desarrolla, entre otras, las siguientes medidas de protección: la obligatoriedad de una cláusula penal en favor del contratista; el cálculo del monto de los honorarios con base en tablas equiparadas al personal de planta; la garantía de no terminación anticipada para contratistas en situación de debilidad manifiesta; el disfrute de días de descanso necesario; el acceso a cajas de compensación familiar; la unificación y simplificación de la cotización a seguridad social con pago mes vencido; la incorporación de criterios de simplificación de trámites; y el pago a plazos justos.

En relación con el descanso necesario, esta figura busca que quien presta sus servicios recupere sus energías y preserve su capacidad para el desarrollo de sus actividades, sin perjuicio de la modalidad contractual bajo la cual se vincule. No se pretende equiparar esta figura a la remuneración de las vacaciones propia del derecho laboral, sino consagrar como derecho, desde el inicio del contrato, unos días para el disfrute del descanso, sin que ello genere cargas prestacionales ni dependa de la capacidad de negociación del contratista frente al contratante.

En cuanto a la estabilidad ocupacional reforzada, la Corte Constitucional, en Sentencia SU-049 de 2017, precisó que este derecho es aplicable a las relaciones originadas en contratos de prestación de servicios aun cuando estas no envuelvan una relación laboral subordinada en la realidad, y que su vulneración da lugar a una indemnización de 180 días conforme al artículo 26 de la Ley 361 de 1997, interpretado conforme a la Constitución.

Por su parte, la Sentencia de unificación del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, del 9 de septiembre de 2021, reitera el

uso indiscriminado de la contratación por prestación de servicios como mecanismo de encubrimiento de relaciones laborales en el sector público, pese a las reiteradas advertencias y recomendaciones formuladas por la Corte Constitucional y por la OIT (Recomendación 198 de 2006).

D) Características de los contratos estatales de prestación de servicios

De acuerdo con la Sentencia de unificación del Consejo de Estado del 9 de septiembre de 2021, el contrato estatal de prestación de servicios: (i) solo puede celebrarse por un término estrictamente indispensable y para desarrollar actividades relacionadas con la administración o el funcionamiento de la entidad, sin que pueda emplearse para cubrir de forma indefinida necesidades permanentes o recurrentes; (ii) permite la vinculación de personas naturales o jurídicas, debiendo la entidad justificar en los estudios previos por qué las actividades no pueden realizarse con personal de planta o requieren conocimientos especializados; y (iii) supone un alto grado de autonomía del contratista en la ejecución de la labor encomendada, de manera que, conforme al artículo 32, numeral 3, de la Ley 80 de 1993, en ningún caso genera relación laboral ni prestaciones sociales.

En la misma sentencia, el Consejo de Estado acogió el término de treinta (30) días hábiles como marco de referencia para determinar la solución de continuidad entre contratos de prestación de servicios sucesivos, sin que ello constituya una regla absoluta, en tanto corresponde al juez de la controversia valorar, en cada caso concreto, los elementos de juicio que obren en el proceso.

En materia de seguridad social, el Ministerio de Salud y Protección Social ha señalado que el contratista de prestación de servicios cotiza como trabajador independiente, mes vencido, sobre un ingreso base de cotización de al menos el 40% del valor mensualizado del contrato. El Decreto número 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, regula en sus artículos 2.1.13.1 a 2.1.13.4 el reconocimiento y pago de las licencias de maternidad y paternidad, así como de las incapacidades por enfermedad general, para los trabajadores independientes, incluidos los contratistas de prestación de servicios.

E) Prevención del daño antijurídico contra el Estado

Según información de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, entidad encargada de administrar el Sistema Electrónico de Contratación Pública (Secop), con corte al 30 de septiembre de 2021 existían 435.613 contratistas de prestación de servicios con contrato activo con el Estado. Los estudios sobre calidad del empleo en el sector público colombiano muestran, además, que ser contratista disminuye en promedio

un 37% el salario bruto mensual devengado frente a tener un contrato de planta, brecha que se acentúa al considerar las prestaciones sociales que el contratista debe asumir por su cuenta.

La consulta realizada por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en el Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado (eKOGUI), con corte al 31 de agosto de 2021, identificó un total de 17.049 procesos judiciales relacionados con la declaratoria de contrato realidad derivados de la vinculación de personas mediante contratos de prestación de servicios que encubrían verdaderas relaciones laborales. De estos procesos, 7.736 se encontraban activos (45%) y 9.313 terminados (55%); entre los procesos terminados, 5.986 concluyeron por ejecutoria de la sentencia, de los cuales 2.263 resultaron desfavorables para el Estado, con pretensiones que ascendieron a \$378.304 millones. Entidades como el Sena, el ICBF, el Patrimonio Autónomo de Remanentes del ISS en Liquidación, el PAR Caprecom Liquidado y la Dirección General de la Policía Nacional se encuentran entre las de mayor número de procesos activos por esta causa.

Estas cifras evidencian la magnitud del riesgo patrimonial y litigioso que representa para el Estado el uso indiscriminado de la contratación por prestación de servicios como mecanismo de encubrimiento de relaciones laborales, y sustentan la necesidad de las medidas de prevención del daño antijurídico contenidas en el proyecto.

F) Plantas de personal y contratistas en el Estado

El 24 de mayo de 2019 se suscribió el Acuerdo Nacional Estatal entre el Gobierno y las organizaciones sindicales de empleados públicos, que dispuso reglamentar el numeral 2 del artículo 17 de la Ley 909 de 2004 para fijar criterios orientadores sobre la actualización de las plantas de personal, y ordenó la creación de una mesa de trabajo con dicho propósito, reglamentada mediante la adición del Capítulo 4 al Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1083 de 2015.

Posteriormente, el Decreto número 1800 de 2019 creó la Mesa Técnica Bipartida “por el empleo público, la actualización/ampliación de las plantas de empleo, la reducción de los contratos de prestación de servicios y garantizando el trabajo digno y decente”, integrada por los Ministerios del Trabajo y de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Administrativo de la Función Pública, el Departamento Nacional de Planeación y representantes de las centrales sindicales firmantes del Acuerdo Marco Estatal, con el fin de identificar las entidades con mayor número de contratistas de prestación de servicios y avanzar en su normalización.

De acuerdo con la información reportada por el Departamento Administrativo de la Función Pública y por el Ministerio del Trabajo, entre las entidades priorizadas por la mesa del Decreto número 1800 de

2019 y las demás entidades del orden nacional se han creado y formalizado 7.452 empleos, cifra que, si bien constituye un avance, evidencia la necesidad de fortalecer las herramientas normativas que permitan a las entidades públicas continuar con los procesos de actualización y modernización de sus plantas de personal.

G) Responsabilidad disciplinaria por encubrimiento de relaciones laborales

El encubrimiento de relaciones laborales con el Estado a través de contratos de prestación de servicios por parte de servidores públicos constituye una falta gravísima, tipificada tanto en el numeral 29 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Único) como en el artículo 52 de la Ley 1952 de 2019 (Código General Disciplinario).

Conforme a la Sentencia C-094 de 2003 de la Corte Constitucional, la tipificación de esta conducta como falta disciplinaria gravísima encuentra fundamento en que el encubrimiento de relaciones laborales desconoce el régimen de contratación estatal, que no admite la subordinación del contratista; vulnera disposiciones constitucionales sobre función pública, entre ellas los artículos 122, 123, 124 y 125 de la Constitución Política; afecta el régimen presupuestal, al generar cargos no previstos en la respectiva planta de personal; y ocasiona un grave detrimento patrimonial al Estado, en la medida en que las relaciones laborales así configuradas dan lugar a demandas y condenas por el pago de prestaciones e indemnizaciones laborales.

En consecuencia, resulta necesario que las entidades públicas condenadas por encubrimiento de relaciones laborales puedan ejercer la acción de repetición contra los servidores públicos que, previo un proceso disciplinario con todas las garantías legales y constitucionales, resulten responsables de la generación de la relación laboral encubierta, como mecanismo adicional para desincentivar el uso indebido de esta figura contractual.

IV. COMPETENCIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

De conformidad con el artículo 114 de la Constitución Política, corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el Gobierno y la Administración. El artículo 150 Superior faculta al Congreso para expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones, así como para interpretar, reformar y derogar las leyes.

El artículo 140 de la Ley 5ª de 1992 reconoce la iniciativa legislativa de los senadores y representantes a la Cámara, individualmente y a través de las bancadas.

La Comisión Séptima Constitucional Permanente es competente para conocer del presente proyecto de ley, de conformidad con el artículo 2º de la Ley 3ª de 1992, en tanto la iniciativa versa sobre el estatuto del servidor público y trabajador particular, el régimen salarial y prestacional del servidor público y la seguridad social.

V. CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD

El artículo 25 de la Constitución Política establece que el trabajo es un derecho y una obligación social que goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado, y que toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

El proyecto se enmarca, además, en la Ley 80 de 1993 (Estatuto General de Contratación de la Administración Pública), en particular sus artículos 4º, 24, 25, 26, 28, 32, 50 y 52; la Ley 909 de 2004, que regula el empleo público y la carrera administrativa, en especial su artículo 18; la Ley 1438 de 2011, artículo 130; y el Decreto número 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo.

En el ámbito jurisprudencial, resultan relevantes, entre otras, las Sentencias C-1185 de 2000, T-1143 de 2003, C-614 de 2009, SU-049 de 2017 y C-094 de 2003 de la Corte Constitucional; las sentencias del Consejo de Estado, Sección Segunda, del 19 de julio de 2007, del 3 de junio de 2010 y del 1º de marzo de 2012 sobre configuración del contrato realidad; la Sentencia de unificación de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado del 9 de septiembre de 2021; y la sentencia de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia del 17 de julio de 2019, radicado 73707.

VI. IMPACTO FISCAL

La Ley 819 de 2003, *por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*, establece, en su artículo 7º que “el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”. De conformidad con lo previsto en dicha disposición, en lo que sigue esta sección presentará el posible impacto fiscal y la fuente de financiación de la iniciativa.

Además, es importante tener en cuenta que, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, ha precisado que el impacto fiscal no puede ser, en ningún caso, un obstáculo insuperable para el desarrollo de las iniciativas legislativas. En la Sentencia C-490 de 2011, la Corte manifestó que;

“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”.

Con relación a los posibles costos, es preciso mencionar que varias de las medidas, como descanso necesario y derechos mínimos, no generarían erogación adicional al ser parte del giro ordinario de las funciones de contratación y administración de personal. No obstante, atendiendo a las potencialidades de generación de nuevas erogaciones relacionadas con los presupuestos anuales de las entidades, con la radicación de la presente iniciativa se solicitó adicionalmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público el concepto de viabilidad fiscal respectivo.

Además, se debe tener en cuenta como sustento, el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-502 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice y barrera, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa:

“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.

Es decir, el mencionado artículo 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”.

VII. CONFLICTO DE INTERÉS

El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 define el conflicto de interés como una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley, acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista. En tal sentido, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha precisado que tal conflicto de interés se configura cuando se observa: “a) la existencia de

un interés particular –de cualquier orden, incluso moral– del congresista en la deliberación o decisión de un tema específico a cargo del Congreso; b) que efectivamente participe en la deliberación o decisión de ese tema en específico; c) que ese interés sea directo, no eventual o hipotético; d) que además el interés sea actual, y e) que el beneficio recibido no sea general, sino particular”¹.

En línea con lo anterior, el literal c) del artículo 1º de la Ley 2003 de 2019 establece que no hay conflicto de interés: “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”.

Asimismo, según la jurisprudencia del Consejo de Estado, para que exista un conflicto de interés debe existir un beneficio particular, actual y directo del congresista, por lo que, para que el beneficio genere un conflicto de interés debe este ser individual y concreto, ya que, si se acepta que también incluya las iniciativas de alcance general, los congresistas deberían declararse impedidos en todo momento². De esta manera, si se analiza esta situación a la luz de este proyecto de ley, esta iniciativa no generaría un conflicto de interés particular, en tanto adopta medidas de carácter general a toda la población que se vincule en adelante bajo la modalidad de prestación de servicios profesionales, siendo únicamente una situación hipotética que no es dable generar un beneficio actual y directo como establece la normatividad.

Lo anterior, sin perjuicio del deber de los congresistas de examinar, en cada caso en concreto, la existencia de posibles hechos generadores de conflictos de interés, en cuyo evento deberán declararlos de conformidad con lo dispuesto en el inciso 1º del artículo 286 *ibidem*: “Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones”.

Cordialmente,

CATHERINE JUVINAO CLAVIJO
Representante a la Cámara por Bogotá

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 2 de diciembre de 2021. CP. Roberto Augusto Serrato Valdés. Exp. 73001-23-33-000-2021-00220-01(PI).

² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 8 de septiembre de 2021. CP. Guillermo Sánchez Luque. Exp. 11001-03-15-000-2020-04535-00(PI).

PROYECTO DE LEY NÚMERO 240 DE 2026

por medio de la cual se toman medidas para contrarrestar el hacinamiento carcelario y penitenciario, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., julio de 2026

Señores

MESA DIRECTIVA

Honorable Cámara de Representantes Ciudad

Asunto: Radicación proyecto de ley “*por medio de la cual se toman medidas para contrarrestar el hacinamiento carcelario y penitenciario, y se dictan otras disposiciones*”.

Respetados señores,

De conformidad con los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, y demás normas concordantes, presenté a consideración de la Honorable Cámara de Representantes, el proyecto de ley “*Por medio de la cual se toman medidas para contrarrestar el hacinamiento carcelario y penitenciario, y se dictan otras disposiciones*”.

Lo anterior, con la finalidad de ordenar a quien corresponda, dar el trámite correspondiente conforme a los términos de la constitución, la ley y los reglamentos.

Cordialmente,

Jesús S. Lorduy M.
JESÚS SALIM LORDUY MARTÍNEZ
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Centro Democrático


ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Senador de la República
Partido Centro Democrático

PROYECTO DE LEY NÚMERO 240 DE 2026
CÁMARA

por medio de la cual se toman medidas para contrarrestar el hacinamiento carcelario y penitenciario, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

CAPÍTULO I

Objeto

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene como finalidad, dictar medidas para contrarrestar el hacinamiento carcelario y penitenciario, garantizando la dignidad humana de las personas privadas de la libertad que se encuentren recluidas en centros carcelarios y penitenciarios en todo el territorio nacional.

CAPÍTULO II

Caución Real o Garantía

Artículo 2º. Modifíquese el numeral 8 del literal B del artículo 307 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

Artículo 307. Son Medidas de aseguramiento:

A. Privativas de la libertad.

(...)

B. No privativas de la libertad.

(...)

8. La prestación de una caución real adecuada, por el propio imputado o por otra persona, mediante depósito de dinero, valores, constitución de prenda o hipoteca, entrega de bienes o la fianza de una o más personas idóneas.

Las formas de garantizar el cumplimiento de las obligaciones procesales del imputado, son aquellas cauciones en dinero o en especie que sean cuantificables o tengan valor monetario, con la finalidad de asegurar la comparecencia del procesado al proceso penal.

Una vez pagada y/o constituida la garantía por parte del procesado, deberá ser puesto en libertad con el compromiso bajo la gravedad del juramento de comparecer al proceso penal las veces que sea citado por la autoridad judicial competente, so pena de incurrir en las responsabilidades a que haya lugar. La garantía o caución se devolverá cuando el proceso penal haya finalizado.

Si durante el proceso penal, el procesado no compareciere sin justa causa ante la autoridad judicial cuando haya sido citado, perderá la garantía o caución real, y se podrá emitir la respectiva orden de captura.

En los casos donde se dicte sentencia condenatoria, el condenado perderá la totalidad de la caución o garantía real, la cual deberá ser computada en la dosificación punitiva correspondiente.

Artículo 3º. Adiciónese dos (2) párrafos al artículo 307 de la Ley 906 de 2004, los cuales quedarán así:

Parágrafo 2º. Dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expedición de la presente ley, el Gobierno nacional reglamentará la manera como se constituirá la garantía o caución real dentro del proceso penal ante el Banco Agrario de Colombia, en nombre de la autoridad judicial que impone la respectiva caución.

Parágrafo 3º. Cuando el dinero o especie consecuencia de la caución real o garantía, quede definitivamente a disposición de la autoridad judicial competente, se garantizará hasta un 50% de la misma en favor de la víctima del delito, si la hubiere. En todo caso, el remanente hará parte del presupuesto general de la nación, y se destinará a proyectos tendientes a mitigar el hacinamiento carcelario y penitenciario.

El Gobierno nacional, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expedición de esta ley, reglamentará la manera en que se realizarán progresivamente las apropiaciones correspondientes para tal efecto.

Artículo 4º. Adiciónese un párrafo al artículo 308 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

Parágrafo 2º. El juez de control de garantías, previa imposición de la medida de aseguramiento

establecida con ocasión al numeral 3 del presente artículo, y atendiendo las políticas públicas tendientes a mitigar el hacinamiento carcelario y penitenciario, podrá imponer la caución real o garantía al imputado solo respecto a aquellos delitos que describan multa, y su cuantía será la mínima estipulada en el respectivo tipo penal. La caución real o garantía solo procederá frente a procesados que no tengan antecedentes penales.

No procederá la caución real o garantía frente a: delitos contra la vida y la integridad personal, salvo lesiones personales; delitos contra personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario; delitos contra la libertad individual y otras garantías; delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales; el delito de extorsión; el delito de estafa; delitos contra la protección de la información y de los datos; delitos contra la fe pública; el delito de lavado de activos; el delito de soborno transnacional; el delito de enriquecimiento ilícito de particulares; delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente; delitos contra la seguridad pública; delitos dolosos contra la administración pública; delitos contra la eficaz y recta impartición de justicia; delitos contra el régimen constitucional y legal. Tampoco procederá sobre alguno de los delitos descritos en el inciso segundo del artículo 68A de la Ley 599 de 2000 y el parágrafo del artículo 314 de la Ley 906 de 2004.

CAPÍTULO III

Medidas Contra el Hacinamiento Carcelario y Penitenciario

Artículo 5°. El Gobierno nacional, dispondrá las políticas públicas de Estado y apropiaciones presupuestales necesarias dentro de los diez (10) años siguientes a la expedición de la presente ley, con la finalidad de mitigar el hacinamiento carcelario y penitenciario en el que se encuentran las personas privadas de la libertad.

Dichas políticas públicas, deben responder a la garantía constitucional de la dignidad humana y demás derechos fundamentales reconocidos por el ordenamiento jurídico a la población reclusa en establecimientos carcelarios y penitenciarios, sin más limitación de aquellos derechos que por la condición de procesados o condenados tuvieren.

Parágrafo 1°. De conformidad con lo establecido en el inciso primero del presente artículo, el Gobierno nacional liderará e implementará acciones a corto, mediano y largo plazo. En el corto plazo, comprendido entre el primer y cuarto año contados a partir de la promulgación de la presente ley, se realizarán gestiones de monitoreo, diagnóstico y divulgación de la información sobre las causas, retos y soluciones a la problemática del hacinamiento carcelario. En el mediano plazo, comprendido entre el quinto y noveno año, se efectuarán labores de ejecución de la mitigación y solución de las problemáticas que originan el hacinamiento carcelario y penitenciario. En el largo plazo, contado a partir del décimo año y en adelante, se consolidarán las políticas públicas

contra el hacinamiento carcelario y penitenciario. En esta última, las problemáticas de hacinamiento carcelario y penitenciario deben estar plenamente superadas.

Durante la implementación de dichas acciones, se conformará un Comité Técnico integrado por el Ministro de Justicia y del Derecho y/o su delegado quien lo presidirá, el Ministro del Trabajo y/o su delegado, el Ministro de Educación y/o su delegado, el Director Nacional de Planeación y/o su delegado, el Director Nacional de Inteligencia y/o su delegado, el Director General del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) y/o su delegado, el Director de la Unidad Administrativa de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec) y/o su delegado, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia y/o su delegado, el Presidente de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia y/o su delegado, el Presidente del Consejo Superior de la Judicatura y/o su delegado, el Director Nacional de la Policía Nacional y/o su delegado, el Fiscal General de la Nación y/o su delegado, el Procurador General de la Nación y/o su delegado, y el Defensor del Pueblo y/o su delegado, con la finalidad de emitir conceptos vinculantes con miras a ejecutar las distintas disposiciones en el corto, mediano y largo plazo. Dicho Comité Técnico adoptará su propio reglamento y sesionará por lo menos dos (2) veces al año.

Parágrafo 2°. Las apropiaciones presupuestales a las que se refiere el inciso primero del presente artículo deberán hacerse año a año, con observancia a superar las vicisitudes al cabo de los diez (10) años previamente señalados. En la formulación del mismo, participarán el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Departamento Nacional de Planeación, con el objeto de planear de manera adecuada las inversiones a que haya lugar.

Parágrafo 3°. Del análisis y comportamiento del asunto se rendirá informe anual a los entes de control por parte del Ministro de Justicia y del Derecho y/o su delegado, so pretexto de incurrir en causal de mala conducta. Dicho informe deberá ser presentado antes del 31 de marzo de cada año, reportando el respectivo análisis de la vigencia fiscal anterior.

Artículo 6°. *Colonias agrícolas.* Modifíquese el artículo 28 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:

Artículo 28. *Colonias agrícolas.* Son establecimientos para cumplir la detención preventiva y/o purgar la pena, preferencialmente para procesados y/o condenados de extracción campesina o para propiciar la enseñanza y/o labor agropecuaria.

Cuando la extensión de las tierras lo permitan podrán crearse en ellas constelaciones agrícolas, conformadas por varias unidades o campamentos, con organización especial.

Parágrafo 1°. La producción de estas colonias servirá de fuente de abastecimiento. En los casos

en los que existan excedentes de producción, estos podrán ser comercializados. Lo anterior sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones que correspondan al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) y la Unidad Administrativa de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec).

Parágrafo 2°. Con la finalidad de mitigar las problemáticas de hacinamiento carcelario y penitenciario, la autoridad judicial o administrativa correspondiente podrá disponer la reclusión o remisión de personas privadas de la libertad a colonias agrícolas, de aquellos internos que sin gozar de las calidades establecidas en el inciso primero del presente artículo, tengan la voluntad de ejecutar labores agropecuarias.

Artículo 7°. Las autoridades administrativas competentes en articulación con el Gobierno nacional, propenderán porque en todo establecimiento carcelario y penitenciario, se mitigue materialmente la sobrepoblación carcelaria, con la finalidad de garantizar la dignidad humana, y se proveerán los insumos necesarios a efectos de garantizar los servicios sanitarios básicos, la asistencia en salud, y demás que propendan por la vida digna del prisionero.

CAPÍTULO IV

Vigencias y derogatorias

Artículo 8°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

Jesús S. Lorduy M.
JESÚS SALIM LORDUY MARTÍNEZ
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Centro Democrático

ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Senador de la República
Partido Centro Democrático

PROYECTO DE LEY NÚMERO 240 DE 2026
CÁMARA

*por medio de la cual se toman medidas para
contrarrestar el hacinamiento carcelario y
penitenciario, y se dictan otras disposiciones.*

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY^{1,2}

El presente proyecto de ley tiene como finalidad, dictar medidas para contrarrestar el hacinamiento carcelario y penitenciario, garantizando la dignidad humana de las personas privadas de la libertad que

se encuentren reclusas en centros carcelarios y penitenciarios en todo el territorio nacional.

Asimismo, la iniciativa busca desarrollar y enfatizar de forma específica o concreta, la figura jurídica de la caución dentro del procedimiento penal colombiano, como medida que coadyuve a la problemática que hoy nos concita.

Las disposiciones propuestas, buscan contribuir a la labor del gobierno central, para enfrentar y contrarrestar el hacinamiento carcelario y penitenciario, garantizando la dignidad humana de las personas privadas de la libertad. Lo anterior, con observancia a las garantías constitucionales, legales y jurisprudenciales vigentes.

2. MARCO JURÍDICO:

Establece el artículo primero de la Constitución Política de Colombia (principio fundamental), que:

*“Artículo 1°. **Colombia es un Estado social de derecho**, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, **fundada en el respeto de la dignidad humana**, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.* (Subraya y negrilla fuera de texto).

La dignidad humana a la cual se hace referencia, ha sido interpretada por la Corte Constitucional de diversas maneras, sin embargo, sí ha hecho hincapié en lo siguiente (Sentencia T-291 de 2016; M.P. Alberto Rojas Ríos):

*“La Corporación ha identificado tres lineamientos claros y diferenciados: (i) la dignidad humana entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características; (ii) la dignidad humana entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia; y (iii) **la dignidad humana entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral o, en otras palabras, que los ciudadanos puedan vivir sin ser sometidos a cualquier forma de humillación o tortura.** Frente a la funcionalidad de la norma, este Tribunal ha puntualizado tres expresiones de la dignidad humana entendida como: (i) principio fundante del ordenamiento jurídico y por tanto del Estado, y en este sentido la dignidad como valor; (ii) principio constitucional; y (iii) derecho fundamental autónomo”.*

*“[...] Entendido como derecho fundamental autónomo, la Corte ha determinado que la dignidad humana equivale: (i) al merecimiento de un trato especial que tiene toda persona por el hecho de ser tal; y (ii) a la facultad que tiene toda persona de exigir de los demás un trato acorde con su condición humana. **Por tanto, la dignidad humana se erige como un derecho fundamental, de eficacia directa, cuyo reconocimiento general compromete***

¹ Téngase en cuenta, que los antecedentes próximos a la presente iniciativa fueron los Proyectos de Ley números 312 de 2019 Cámara y 161 de 2020 Cámara, autoría de Enrique Cabrales Baquero.

² Se considera pertinente insistir en la presente iniciativa, atendiendo sendas órdenes jurisdiccionales de la Corte Constitucional que evidencian la necesidad de superar el Estado de Cosas Inconstitucional en las que se encuentran actualmente los diferentes centros carcelarios y penitenciarios del país.

el fundamento político del Estado". (Subraya y negrilla fuera de texto).

2.1 Estado de cosas inconstitucionales:

Pese a ello, en el tema que nos atañe, esto es, el sistema carcelario y penitenciario, el asunto se contrapone al postulado constitucional. Recordemos que la **Sentencia T-153 de 1998** de la Corte Constitucional (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz), estableció que:

"Las condiciones de hacinamiento impiden brindarle a todos los reclusos los medios diseñados para el proyecto de resocialización (estudio, trabajo, etc.). Dada la imprevisión y el desgüeño que han reinado en materia de infraestructura carcelaria, la sobrepoblación ha conducido a que los reclusos ni siquiera puedan gozar de las más mínimas condiciones para llevar una vida digna en la prisión, tales como contar con un camarote, con agua suficiente, con servicios sanitarios, con asistencia en salud, con visitas familiares en condiciones decorosas, etc. De manera general se puede concluir que el hacinamiento desvirtúa de manera absoluta los fines del tratamiento penitenciario. Con todo, la Corte quiere concentrar su atención en una consecuencia que considera de mucha gravedad, cual es la de que la sobrepoblación carcelaria impide la separación de los internos por categorías. En efecto, la ley ordena que los sindicados estén separados de los condenados; que los reincidentes de los primarios, los miembros de la Fuerza Pública, los funcionarios públicos y los indígenas de los demás reclusos, etc. [...]".

"La labor de resocialización no consiste en imponer determinados valores a los reclusos, sino en brindarles los medios para que, haciendo uso de su autodeterminación, establezca cada interno el camino de su reinserción al conglomerado social. Precisamente desde la perspectiva de la dignidad de los reclusos y de la obligación del Estado de brindarles los medios necesarios para su resocialización se deben interpretar distintos artículos del Código Penitenciario que regulan las condiciones de albergue de los internos, y sus derechos al trabajo, a la educación y enseñanza, al servicio de sanidad, a la comunicación con el exterior y la recepción de visitas, a la atención social, etc".

"[...] La remisión al recurso de nulidad no toma en cuenta las condiciones extremas de violación del derecho a la dignidad de los reclusos, y las inminentes amenazas contra su vida e integridad personal. El recurso ante la jurisdicción contencioso administrativa no es eficaz en este caso. Las obras de remodelación terminarían mucho antes de que finalizara el proceso, y están en capacidad de generar un mayor ambiente de violencia en la cárcel, poniendo en grave riesgo la vida e integridad personal de los reclusos. Por otra parte, se argumenta que, dado que muchas de las situaciones descritas constituyen una clara violación de la ley, se ha debido recurrir a la acción

de cumplimiento. Al respecto debe recordarse que esta Corporación ha señalado que en los casos extremos de omisión de sus obligaciones por parte de las autoridades - situación que se expresa también cuando se presenta un craso, grave, reiterado y prolongado incumplimiento de la ley -, los afectados pueden también recurrir a la tutela, siempre y cuando la actitud negligente de la administración vulnere o amenace en forma inminente sus derechos fundamentales. En efecto, la inacción de las autoridades ha significado la violación sistemática de los derechos de los reclusos, durante décadas, y a pesar de las muchas solicitudes y críticas elevadas con respecto al sistema penitenciario no se percibe ninguna política oficial para modificar de raíz la gravísima situación carcelaria del país". (Subraya fuera de texto).

Seguidamente, aborda el estado de cosas inconstitucional, así:

"Esta Corporación ha hecho uso de la figura del estado de cosas inconstitucional con el fin de buscar remedio a situaciones de vulneración de los derechos fundamentales que tengan un carácter general - en tanto que afectan a multitud de personas -, y cuyas causas sean de naturaleza estructural - es decir que, por lo regular, no se originan de manera exclusiva en la autoridad demandada y, por lo tanto, su solución exige la acción mancomunada de distintas entidades. En estas condiciones, la Corte ha considerado que dado que miles de personas se encuentran en igual situación y que si todas acudieron a la tutela podrían congestionar de manera innecesaria la administración de justicia, lo más indicado es dictar órdenes a las instituciones oficiales competentes con el fin de que pongan en acción sus facultades para eliminar ese estado de cosas inconstitucional".

"Las cárceles colombianas se caracterizan por el hacinamiento, las graves deficiencias en materia de servicios públicos y asistenciales, el imperio de la violencia, la extorsión y la corrupción, y la carencia de oportunidades y medios para la resocialización de los reclusos. Esta situación se ajusta plenamente a la definición del estado de cosas inconstitucional. Y de allí se deduce una flagrante violación de un abanico de derechos fundamentales de los internos en los centros penitenciarios colombianos, tales como la dignidad, la vida e integridad personal, los derechos a la familia, a la salud, al trabajo y a la presunción de inocencia, etc. Durante muchos años, la sociedad y el Estado se han cruzado de brazos frente a esta situación, observando con indiferencia la tragedia diaria de las cárceles, a pesar de que ella representaba día a día la transgresión de la Constitución y de las leyes. Las circunstancias en las que transcurre la vida en las cárceles exigen una pronta solución. En realidad, el problema carcelario representa no sólo un delicado asunto de orden público, como se percibe actualmente, sino una situación de extrema gravedad social que no puede dejarse desatendida. Pero el remedio de los males que azotan al sistema

penitenciario no está únicamente en las manos del Inpec o del Ministerio de Justicia. Por eso, la Corte tiene que pasar a requerir a distintas ramas y órganos del Poder Público para que tomen las medidas adecuadas en dirección a la solución de este problema”. (Subraya y negrilla fuera de texto).

Como se observa, se establece por parte del tribunal constitucional, que en Colombia no se garantizan los derechos fundamentales de la población privada de la libertad, y tampoco se cumple con la función de resocialización.

Posteriormente, con la **sentencia T-256 de 2000** (M. P. José Gregorio Hernández Galindo), se reitera y matiza el diagnóstico frente a establecimientos específicos, consolidando la línea previa a la reformulación que se haría en 2013.

En **Sentencia T-388 de 2013** (M.P. María Victoria Calle Correa), la Corte Constitucional consideró que las violaciones sistemáticas de derechos humanos persistían, y que no podían ser superadas únicamente con la construcción de nuevos cupos carcelarios.

Dicha providencia, se encuentra estructuralmente vigente y en ella se hace una reformulación del ECI (la Corte reconoce que las órdenes de 1998 no fueron suficientemente cumplidas, redefine el diagnóstico (enfaticando el hacinamiento como problema transversal) y diseña un modelo de seguimiento más robusto, incorporando la política criminal como objeto de escrutinio constitucional y ordenando la creación de un sistema de información unificado sobre criminalidad y cupos carcelarios.

Seguidamente, el tribunal constitucional en **Sentencia T-762 de 2015** (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado), reiteró la existencia de un estado de cosas contrarias a la Constitución Política de 1991, ordenó el fortalecimiento del Consejo Superior de Política Criminal, e igualmente, ordenó la creación del comité interparlamentario para la estructuración de las normas técnicas sobre privación de la libertad.

Con dicha decisión, el alto tribunal constitucional hizo una consolidación y metodología de superación. Precisó los “mínimos constitucionalmente asegurables” que deben garantizarse a la población privada de la libertad (salud, alimentación, agua, contacto con el exterior, resocialización, etc.), fijó indicadores de goce efectivo de derechos y creó la Sala Especial de Seguimiento como órgano permanente encargado de verificar el cumplimiento de las órdenes.

Posteriormente, con la **Sentencia SU-122 de 2022** (extensión a centros de detención transitoria), la Corte extendió expresamente la declaratoria del ECI a los Centros de Detención Transitoria (CDT) —estaciones y subestaciones de Policía, URI y similares—, al constatar que los mismos problemas endémicos del sistema penitenciario se trasladaron a estos espacios, usados para mantener detenidos por más de las 36 horas constitucionalmente permitidas. Definió un plan de acción en dos fases (transitoria y definitiva) orientado a erradicar el uso prolongado de estos centros.

Finalmente, la Corte Constitucional con la **Sentencia SU-512 de 2024**, identificó un déficit estructural adicional y específico: la protección de los derechos de las personas privadas de la libertad con discapacidad psicosocial, por ausencia de política pública, infraestructura adecuada y atención integral en salud mental dentro del sistema.

Como se observa entonces, el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI), es una técnica de intervención judicial estructural mediante la cual la Corte Constitucional constata que existe una vulneración masiva, sistemática y generalizada de derechos fundamentales de un grupo poblacional, originada en fallas estructurales de política pública que no pueden remediarse mediante una orden de tutela individual, sino que exigen órdenes complejas dirigidas a múltiples entidades y un seguimiento judicial prolongado. En materia carcelaria, la figura se activó desde 1998 y ha sido reiterada y ampliada en varias sentencias hito, hoy complementadas por una intensa actividad de seguimiento mediante autos.

2.2 Línea jurisprudencial:

Así entonces, la Sala Especial de Seguimiento al ECI Penitenciario, Carcelario y en Centros de Detención Transitoria), opera mediante autos de seguimiento con fuerza vinculante, de los cuales se exaltan como relevantes, los siguientes:

- **Auto 121 de 2018**, donde la Corte Constitucional estableció cuatro bastiones de seguimiento: 1) Base de datos y el sistema de información sobre política criminal; 2) Normas Técnicas sobre privación de la libertad; 3) Línea base; y 4) Definición de los indicadores de goce efectivo de derechos.

Así mismo, fija las funciones generales de la Sala (orientar el seguimiento, desbloquear inercias administrativas, normativas, presupuestales, y verificar el impacto de la política pública en el goce efectivo de derechos).

- **Auto 486 de 2020** (durante la pandemia por COVID-19), se reafirma la competencia de la Corte Constitucional sobre problemáticas estructurales carcelarias y refuerza la obligación del Inpec de permitir el ingreso de órganos de control y de la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil, señalando que la política criminal no puede subordinarse a la política de seguridad.
- **Auto 896 de 2022**, donde se desarrolla el alcance del derecho de acceso a la información penitenciaria como elemento central del modelo de seguimiento.
- **Auto 310 de 2024**: aunque dictado en el marco del ECI del pueblo Wayuu, fija criterios de “niveles de cumplimiento” que se extienden analógicamente al seguimiento penitenciario y de desplazamiento forzado.
- **Autos de 2025-2026** (Auto de diciembre 3 de 2025, Autos 526 y 528 de 2026): dan cuenta

de que el ECI persiste. Las citadas decisiones advierten que subsiste una política criminal insuficiente con uso excesivo de la privación de la libertad, ausencia de articulación interinstitucional, y obstáculos (incluso por parte de autoridades policiales y fiscales) al ingreso de la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a los Centros de Detención Transitoria pese a la extensión del Estado de Cosas Inconstitucional decretada en Sentencia SU-122 de 2022. Requieren informes al Ministerio de Justicia, al Inpec y a la Rama Judicial sobre dificultades para superar el ECI, impacto de medidas de descongestión y quejas recurrentes de la población reclusa.

2.3 De la vulneración de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales -DESC- y del derecho a la vida de las personas detenidas³:

Los derechos humanos son universales, indivisibles, interdependientes e interrelacionados. En consecuencia, su garantía no puede entenderse de manera aislada ni establecerse una jerarquía entre unos y otros. Cuando la Constitución y la jurisprudencia constitucional disponen que el Estado debe garantizar los derechos de las personas privadas de la libertad —con la excepción de aquellos que se restringen legítimamente como consecuencia de la pena, principalmente la libertad personal—, no establecen una diferenciación entre categorías de derechos, sino un mandato para asegurar su protección integral y complementaria, de modo que el goce efectivo de unos contribuya al ejercicio de los demás.

Esta interdependencia adquiere especial relevancia en el contexto penitenciario y carcelario, donde la restricción de la libertad personal no supone la suspensión de la dignidad humana ni del derecho a vivir en condiciones dignas. Por el contrario, la relación de especial sujeción entre el Estado y las personas privadas de la libertad impone a las autoridades un deber reforzado de garantizar el ejercicio efectivo de sus derechos fundamentales y de los derechos económicos, sociales y culturales.

En este escenario, derechos como la alimentación, la salud, el acceso al agua potable, el saneamiento básico, la educación, el trabajo, la recreación y el contacto con la familia constituyen condiciones indispensables para asegurar una existencia compatible con la dignidad humana. Su garantía no representa un beneficio adicional para la

población privada de la libertad, sino una obligación constitucional del Estado.

La tesis que sustenta este proyecto de ley es que el hacinamiento carcelario constituye una de las principales causas de la vulneración sistemática de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas privadas de la libertad. Como consecuencia de este fenómeno, el Estado se ve imposibilitado para garantizar condiciones mínimas de habitabilidad, salubridad, alimentación, atención en salud y acceso a servicios básicos, lo que repercute directamente en el derecho a una vida digna.

En efecto, el hacinamiento carcelario constituye un problema estructural que trasciende la mera insuficiencia de cupos en los establecimientos penitenciarios. Sus consecuencias se manifiestan en la vulneración sistemática de los derechos fundamentales y de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas privadas de la libertad, comprometiendo de manera directa su dignidad humana. En estas condiciones, la imposibilidad de garantizar el acceso efectivo a servicios básicos, condiciones adecuadas de salubridad, alimentación, atención en salud, agua potable, espacios de recreación y contacto familiar impide que la población reclusa desarrolle una vida en condiciones dignas. Por ello, el hacinamiento no solo supone el desconocimiento de estas garantías, sino que también afecta el derecho a la vida digna, en la medida en que priva a las personas de las condiciones mínimas indispensables para preservar su integridad física y moral. En un Estado Social de Derecho, el cumplimiento de una pena privativa de la libertad no habilita al Estado para desconocer los demás derechos inherentes a la persona, pues la sanción recae exclusivamente sobre la libertad personal y no sobre la dignidad humana ni sobre los derechos que de ella se derivan.

3. PERTINENCIA DEL PROYECTO DE LEY:

A lo largo de toda la línea jurisprudencial antedicha, la Corte Constitucional identificó como causas estructurales recurrentes: (i) hacinamiento crónico (cifras recientes: hacinamiento del 27,1% a marzo de 2026, con reducción de cupos disponibles frente al año anterior); (ii) política criminal expansiva y populismo punitivo, con uso excesivo de la privación de la libertad; (iii) déficit presupuestal y de infraestructura;

(iv) fallas graves en salud, incluida salud mental (Sentencia SU-512 de 2024); (v) ausencia de un sistema de información confiable y unificado; (vi) desgobierno interno de los centros de reclusión y violencia asociada a economías ilegales; y (vii) descoordinación interinstitucional entre Gobierno nacional, entes territoriales, Inpec, Uspec, Rama Judicial y Fiscalía.

Teniendo en cuenta los postulados precedentes, consideramos pertinente la formulación de instrumentos legales que coadyuven en la superación de la problemática declarada como “estado de

³ UMAÑA HERNÁNDEZ, Camilo Eduardo. *El Estado Constitucional Colombiano en la Periferia*. Tomo II. Capítulo VII: Violaciones de los DESC frente a la garantía del derecho a la vida de personas detenidas. Un problema de vida o muerte. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2019. Págs. 235-276. Memorias de las XX Jornadas de Derecho Constitucional “Colombia fragmentada. Balance de la protección de los DESC en el territorio”, llevado a cabo en la Universidad Externado de Colombia, los días 2, 3 y 4 de octubre de 2019.

cosas inconstitucional” por parte de la Corte Constitucional. Es así, como se pone a consideración del Congreso de la República, el proyecto de ley: *“por medio de la cual se toman medidas para contrarrestar el hacinamiento carcelario y penitenciario, y se dictan otras disposiciones”*, con miras a contrarrestar el hacinamiento carcelario y penitenciario, garantizando la dignidad humana de las personas privadas de la libertad que se encuentren reclusas en centros penitenciarios y carcelarios en todo el territorio nacional. Ello, con observancia a las garantías constitucionales, legales y jurisprudenciales.

Como fundamento de lo anterior, se considera pertinente tener en cuenta los siguientes acápites:

3.1 De la población carcelaria en Colombia:

Dentro del sistema normativo colombiano, el ordenamiento jurídico de procedimiento penal establece como causa para que un individuo sea recluso en un establecimiento carcelario y penitenciario, una de dos situaciones: por un lado, la aplicación de una caución personal (física) denominada medida de aseguramiento, la cual implica que el sujeto contra quien se adelanta la investigación penal y posterior juicio, enfrente el proceso desde un establecimiento carcelario y se presenta por una de tres causales taxativas. El artículo 308 del Código de Procedimiento Penal establece que la procedencia de la medida de aseguramiento se sustenta en: a) Que la medida de aseguramiento se muestre como necesaria para evitar que el imputado obstruya el debido ejercicio de la justicia; b) Que el imputado constituya un peligro para la seguridad de la sociedad o de la víctima; y c) Que resulte probable que el imputado no comparecerá al proceso o que no cumplirá la sentencia.

Entonces, de presentarse suficientemente argumentada por la Fiscalía General de la Nación una de estas tres causales, el juez decretará la aplicación de la medida de aseguramiento y dispondrá de la libertad del procesado remitiéndose, entre otras, a un establecimiento carcelario y penitenciario.

Por el otro, un individuo llega a un centro carcelario o penitencio, por resultar condenado mediante sentencia judicial, lo que implica determinarlo como responsable penalmente por la comisión de un delito, sentencia que es el resultado de todo un proceso de investigación y juicio, adelantado por la Fiscalía General de la Nación ante un juez de la República.

Con fundamento en lo anterior, es apenas lógico y razonable concluir que, la principal causa de la llegada de un sujeto a un establecimiento carcelario y/o penitencio, es ser condenado penalmente.

3.2 De la caución real, pecuniaria o garantía:

Como se explicó en el acápite precedente, la medida de aseguramiento opera si se prueba por parte del ente investigador que el imputado (contra quien se adelanta la investigación formalmente), incurre en una de tres situaciones: que este obstruya el ejercicio de la justicia, que se constituya como un

peligro para la sociedad o la víctima del supuesto delito, o finalmente, que haya riesgo fundado de que no comparecerá al proceso o no cumplirá la sentencia con que termina aquel.

Con el ánimo de explicar el punto real del proyecto, se clasificarán las causales referidas en el párrafo anterior. La primera y la segunda constituyen en su naturaleza, una esencia material, es decir que contienen como supuesto de hecho, situaciones de fondo, afectar u obstruir el proceso (lo que implica un delito) o continuar constituyéndose como peligro socialmente o para la víctima (lo que implica de primera mano que el procesado puede resultar condenado). Sin embargo, la tercera causal, la que hace referencia a la no comparecencia al proceso o el incumplimiento de la sentencia, naturalmente es en su esencia una situación de forma. Se entiende entonces que las causales primera y segunda por su carácter material o de fondo, son fundamentales y necesarias en su operatividad e imposición, sin embargo, la causal tercera por presentarse como una causal de carácter formal, se estima, puede ser utilizada para la propuesta que contiene este proyecto de ley.

Lo que se busca con este proyecto de ley es evitar que, por la invocación de la causal tercera referida abundantemente en apartes anteriores, que contiene como supuesto de hecho, la no comparecencia al proceso o incumplimiento de la sentencia por parte del procesado, el juez, a discreción propia, cuando decida si procede la medida de aseguramiento, deba establecer una caución en dinero que será depositada por el imputado para asegurar su comparecencia y el cumplimiento de la sentencia de ser condenado. Ello, en busca de coadyuvar instrumentalmente, el hacinamiento carcelario.

En el Derecho Penal Continental o Romano-Germánico, la figura de la caución pecuniaria o fianza (como es conocida en los sistemas jurídicos anglosajones o de Common Law), no existe, o por lo menos en los sistemas jurídicos latinoamericanos que tienen como base el derecho francés y este a su vez, el Romano-Germánico, no está contenida en las legislaciones procesales penales. La fianza en su naturaleza tiene existencia en el Derecho Privado continental mas no en el Penal como ya se dijo.

Sin embargo, en el sistema penal procesal norteamericano, en lo que concierne al federal, los individuos generalmente son capturados una vez que un jurado de acusación les ha imputado formalmente un delito, no obstante, un juez puede dictar orden de captura antes de la acusación formal si se presenta una denuncia que exponga pruebas suficientes para establecer causa probable.

Generalmente, el ente acusador (Fiscalía) solicita al tribunal que dicte orden de captura contra la persona nombrada en la acusación formal (en Colombia imputación). Dependiendo de varios factores, después de la captura, el imputado puede ser puesto en libertad bajo fianza (libertad provisional o condicional) en tanto se da el juicio, o puede

permanecer encarcelado. Estos factores incluyen la gravedad del delito, los antecedentes delictivos del imputado y las probabilidades de que se fugue.

Un juez determina si un imputado debe permanecer encarcelado o ser liberado y, en ese caso, bajo qué condiciones. Estas condiciones pueden incluir el requisito de que el imputado, o alguna persona que actúe en su nombre, entreguen como garantía dinero o bienes que perderá si el imputado no se presenta al juicio.

Existen distintos géneros de fianzas en el mundo del Derecho, como se expuso anteriormente, en nuestro sistema jurídico, solo existen en el mundo del Derecho Privado, sin embargo, haciendo un análisis de cómo opera la fianza en temas penales en los sistemas anglosajones, principalmente el norteamericano, esta figura opera de la siguiente manera:

La fianza o caución real garantiza el cumplimiento de las obligaciones que establece el Juez a una persona física que se encuentra sujeta a un proceso penal por la comisión de algún delito para obtener su libertad, los tipos de fianza más comunes son⁴:

“a) Libertad Provisional. Es aquella que se otorga cuando el fiado se encuentra dentro del proceso inicial (presunto responsable) y aún no se ha dictado sentencia definitiva, estando a disposición del juzgado siempre que este lo requiera”.

“b) Libertad Condicional. Se da cuando el procesado fue sentenciado pero el delito cometido. Se considera menor, pudiendo obtener su libertad a condición de cumplir las obligaciones que le establezca el juez y presentarse a disposición cuando este lo requiera”.

“c) Libertad Preparatoria. Se otorga para aquella persona que fue sentenciada y que ha cumplido una parte de su pena o sentencia dentro del presidio pudiendo obtener su libertad anticipadamente por la buena conducta y rehabilitación manifestada”.

Con fundamento en la anterior categorización, lo que el proyecto requiere incorporar en el sistema judicial colombiano es, un desarrollo más profundo de la caución real o garantía que se constituye, y que en consecuencia, implica la libertad provisional a esperas de un juicio y una sentencia que puede encontrar respecto del procesado la absolución de los cargos o la condena por los mismos. Y la operatividad de tal propuesta se articula de manera armoniosa al criterio del autor del proyecto, de la mano del numeral 3 del artículo 308 del Código de Procedimiento Penal.

3.3 La problemática del hacinamiento carcelario en Colombia (Cifras):

Ahora, en lo que respecta al hacinamiento carcelario, según el Informe Estadístico oficial del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario

(Inpec) correspondiente al primer trimestre de 2026⁵, el índice de hacinamiento nacional pasó del 28,3% en diciembre de 2025 al 27,1% en marzo de 2026, lo que representa una reducción de 1,2 puntos porcentuales. Sin embargo, ese mismo informe advierte una tendencia estructural preocupante: mientras en marzo de 2025 existían 81.387 cupos disponibles, para marzo de 2026 esa cifra se redujo en 362 cupos, es decir, la oferta de infraestructura decrece justo cuando debería expandirse.

Una medición casi coincidente, reportada por el diario *El Tiempo* con base en cifras del propio Inpec (marzo de 2026)⁶, ofrece el detalle crudo del fenómeno: en Colombia permanecían 103.543 personas privadas de la libertad frente a una capacidad de solo 81.139 cupos, lo que arroja una sobrepoblación del 27,6%, equivalente a 22.404 internos por encima de la capacidad instalada.

Respecto de la población femenina, el boletín del Inpec precisa que a marzo de 2026 la población de mujeres privadas de la libertad asciende a 5.885 personas, distribuidas en establecimientos exclusivos o en pabellones femeninos.

Ahora, al parecer hay una distorsión estadística, porque la propia Defensoría del Pueblo ha cuestionado la metodología con la que el Inpec reporta mejoras. En un pronunciamiento oficial⁷, la entidad señaló que la reducción de hacinamiento reportada por el Inpec no refleja adecuadamente la realidad, pues existen situaciones coyunturales (como una prolongada “operación reglamento” adelantada por la guardia en al menos 23 establecimientos que albergan a un tercio de la población reclusa (entre 50.000 y 60.000 personas)) que inciden en las cifras y son ajenas a las medidas judiciales que el Instituto invoca. El Inpec atribuyó su reducción reportada a que la reforma al Código Penitenciario y Carcelario permitió otorgar beneficios de libertad condicional, prisión domiciliaria y suspensión de la pena a 18.732 internos, liberando apenas 489 cupos adicionales. La Defensoría concluyó que, de contabilizarse la población alojada en centros de detención transitoria, el índice real de hacinamiento se ubicaría muy por encima del reportado oficialmente.

⁵ Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), Boletín Estadístico Primer Trimestre de 2026, Oficina Asesora de Planeación, Bogotá, D. C., 2026. Disponible en: <https://www.inpec.gov.co/documents/d/guest/boletin-primer-trimestre-2026>

⁶ *El Tiempo*, “Los detalles de la nueva cárcel que estrenará Colombia en 2026: cupo para 1.722 internos, costo de 307 mil millones y más”, 16 de marzo de 2026. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/justicia/paz-y-derechos-humanos/los-detalles-de-la-nueva-carcel-que-estrenara-colombia-en-2026>

⁷ DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE COLOMBIA, “Defensoría no cree en disminución de hacinamiento carcelario reportado por Inpec”, comunicado oficial. Disponible en: <https://www.defensoria.gov.co/-/defensor%C3%ADa-no-cree-en-disminuci%C3%B3n-de-hacinamiento-carcelario-reportado-por-inpec>

⁴ Véase en: <https://www.asecam.com.mx/index.php/productos/fianzas-judiciales>.

Este punto es jurídicamente decisivo: la Corte Constitucional, desde la Sentencia T-388 de 2013⁸, ordenó precisamente la creación de un sistema de información confiable e interoperable como condición para superar el estado de cosas inconstitucional (ECI). La persistencia de controversias sobre la fiabilidad del dato oficial (hoy, en 2026) es en sí misma evidencia de que esa orden estructural sigue incumplida.

Las cifras nacionales, siendo graves, no reflejan los picos extremos que la propia Sala Especial de Seguimiento ha constatado en terreno. En una ruta de inspecciones judiciales practicada en mayo de 2026 en los departamentos de La Guajira, Santander y Cesar⁹, la Sala Especial de Seguimiento documentó que personas privadas de la libertad llevan hasta cinco años reclusas en celdas concebidas para detenciones de 36 horas, duermen en hamacas improvisadas en lo que antes fue un parqueadero, almacenan agua en recipientes plásticos por falta de suministro continuo, y ocupan patios diseñados para 15 internos que hoy albergan más de 50 personas.

En el caso puntual de la Cárcel y Penitenciaría de Mediana Seguridad de Riohacha, la Sala constató que el establecimiento albergaba 366 personas privadas de la libertad con capacidad para apenas 100 cupos, una sobrepoblación cercana al 266%, con internos durmiendo en colchonetas y hamacas improvisadas, limitaciones de ventilación, humedad, presencia de hongos e instalaciones eléctricas expuestas, y sin suministro continuo de agua potable. El diario *El Tiempo* confirmó esa cifra y añade el dato más alarmante de todo el panorama nacional: la Policía Nacional ha reportado una sobrepoblación del 3.700% en el centro de reclusión transitoria de la capital guajira; es decir, el fenómeno de traslado de la crisis penitenciaria hacia los Centros de Detención Transitoria (CDT), declarado por la Corte en la Sentencia SU-122 de 2022¹⁰, no solo persiste sino que se ha agravado exponencialmente en algunas jurisdicciones.

Es pertinente subrayar, para efectos de coherencia con litigios que involucren el enfoque étnico diferencial, que la respuesta estructural en curso (el nuevo Establecimiento de Riohacha, de cuarta generación) contempla un pabellón de 218 cupos destinado específicamente a población indígena Wayúu, con entrada en funcionamiento prevista en dos fases durante el año 2026.

El Estado ha reconocido normativamente el vínculo entre estas cifras y las órdenes judiciales. El director (e) de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec) explicó que la construcción de nueva infraestructura, incluida la cárcel de Riohacha, se enmarca en el documento Conpes estratégico 4082 de 2022¹¹ y en el cumplimiento de las Sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015¹², cuyo objetivo conjunto es la creación de condiciones dignas y de seguridad que permitan procesos efectivos de resocialización. Sin embargo, la nueva cárcel de Riohacha (con capacidad para 1.722 personas y una inversión cercana a 361 mil millones de pesos, con un avance del 99% en obra civil) añadirá apenas una fracción marginal frente al déficit nacional de más de 22.000 cupos, lo que evidencia la desproporción entre la respuesta estatal y la magnitud del problema.

3.4 Argumentos que conducen a la necesidad del proyecto de ley:

El argumento jurídico se construye sobre los elementos constitutivos del estado de cosas inconstitucional fijados por la propia Corte desde la Sentencia T-025 de 2004¹³ y reiterados en la línea jurisprudencial carcelaria:

- a) **Vulneración masiva y generalizada de derechos fundamentales:** una sobrepoblación nacional del 27,6% (22.404 personas), con picos regionales del 266% en establecimientos formales y del 3.700% en centros de detención transitoria, satisface sin duda el estándar de masividad exigido desde la Sentencia T-153 de 1998 y reiterado en T-388 de 2013. No se trata de casos aislados sino de un patrón sistemático que afecta a decenas de miles de personas simultáneamente, con impacto directo sobre los mínimos constitucionalmente asegurables fijados en la Sentencia T-762 de 2015 (salud, agua, alimentación, dignidad, resocialización).
- b) **Causa estructural, no coyuntural:** el hecho de que los cupos disponibles hayan disminuido en el último año (marzo de 2025 a marzo de 2026), pese al aumento sostenido de la población reclusa y a los compromisos derivados del Conpes 4082 de 2022, demuestra que la causa no es un episodio transitorio sino una falla persistente de política pública en los términos exigidos

⁸ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia T-388 de 2013, M.P. María Victoria Calle Correa.

⁹ COLPRENSA / VANGUARDIA, “Hacinamientos del 500 % y reclusiones de cinco años en celdas de paso: el crudo panorama de las cárceles en Colombia”, 17 de mayo de 2026. Disponible en: <https://www.vanguardia.com/colombia/2026/05/17/hacinamientos-del-500-y-reclusiones-de-cinco-anos-en-celdas-de-paso-el-crudo-panorama-de-las-carceles-en-colombia>

¹⁰ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia SU-122 de 2022, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹¹ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, Documento Conpes 4082 de 2022, “Política de infraestructura penitenciaria y carcelaria”, Bogotá D.C., 2022.

¹² CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia T-762 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹³ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia T-025 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa (doctrina general del estado de cosas inconstitucional).

por la jurisprudencia para mantener vigente la declaratoria.

- c) **Extensión confirmada a los Centros de Detención Transitoria:** la cifra de sobrepoblación del 3.700% en el centro de detención transitoria de Riohacha no es un dato aislado: es la comprobación empírica, cuatro años después de la Sentencia SU-122 de 2022, de que el fenómeno que la Corte buscó contener mediante la extensión del Estado de Cosas Inconstitucional a los Centros de Detención Transitoria no solo continúa sino que en ciertos territorios se ha intensificado a niveles que superan ampliamente los índices de las cárceles formales.
- d) **Persistencia institucional confirmada por la propia Sala Especial:** las inspecciones judiciales de mayo de 2026 y los Autos 526¹⁴ y 528 de 2026¹⁵ (que documentan reclusiones de hasta cinco años en celdas de 36 horas y obstáculos al monitoreo independiente de la sociedad civil), constituyen prueba judicial directa, no periodística, de que el estado de cosas inconstitucional no ha sido superado y de que la Sala Especial mantiene activo el proceso de seguimiento.

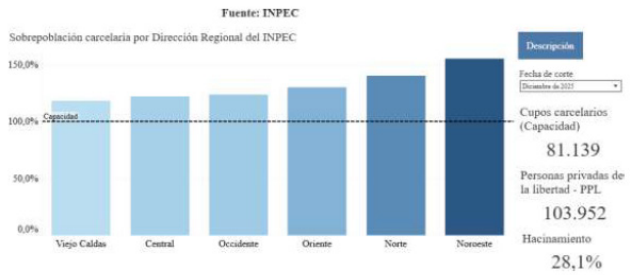
Los indicadores hasta aquí soslayados, pueden sintetizarse así:

Indicador	Cifra	Fuente	Norte Jurisprudencial vulnerado
Hacinamiento nacional	27,1% – 27,6%	INPEC / El Tiempo	T-153/1998; T-388/2013
Déficit de cupos	22.404 personas	El Tiempo (INPEC)	T-762/2015 (mínimos asegurables)
Reducción interanual de cupos	-362 cupos	INPEC (boletín 1T-2026)	CONPES 4082/2022
Hacinamiento ERON Riohacha	≈266% – 267%	Sala Especial / Vanguardia	T-762/2015
Sobrepoblación CDT Riohacha	3.700%	Policía Nacional (El Tiempo)	SU-122/2022
Reclusión en CDT más allá de 36h	Hasta 5 años	Sala Especial (Inspección 05/2026)	Art. 28-29 C.P.; SU-122/2022
Población femenina intramural	5.885	INPEC	T-388/2013 (enfoque de género)

En conjunto, estas cifras (oficiales, verificables y contrastadas con el escepticismo técnico de la Defensoría del Pueblo) no solo describen una crisis humanitaria persistente: constituyen la prueba empírica contemporánea que sostiene jurídicamente la vigencia del estado de cosas inconstitucional declarado desde 1998 y ampliado en 2022 y 2024. El dato estadístico y la calificación jurídica no son, en este campo, dos ejercicios paralelos, sino una sola línea argumentativa: la cifra es el hecho que activa y

mantiene viva la competencia excepcional de la Sala Especial de Seguimiento.

3.5 Panorama del Hacinamiento Carcelario



Según los tableros estadísticos del Inpec, el hacinamiento en los establecimientos penitenciarios del país se mantuvo en niveles elevados durante 2025. Al 23 de septiembre, el indicador nacional alcanzó el 28,6%, con 104.395 personas privadas de la libertad frente a una capacidad de 81.139 cupos. Para diciembre, la cifra se redujo ligeramente a 28,1%, con 103.952 personas privadas de la libertad, aunque la problemática estructural persiste.

Al analizar la información por Direcciones Regionales, con corte a diciembre de 2025, se observa que todas operan por encima de su capacidad. La regional Viejo Caldas registra el menor nivel de sobreocupación, con una ocupación cercana al 118%, seguida por las regionales Central y Occidente, cuyos niveles se sitúan entre el 122% y el 124%. Por su parte, las regionales Oriente y Norte presentan porcentajes de ocupación más elevados, cercanos al 130% y 140%, respectivamente. La situación más compleja se evidencia en la regional Noroeste, donde la ocupación supera el 150% de la capacidad instalada, consolidándose como la zona con mayor presión sobre la infraestructura penitenciaria del país.

3.6 Justificación:

El proyecto de ley “Por medio de la cual se toman medidas para contrarrestar el hacinamiento carcelario y penitenciario, y se dictan otras disposiciones”, encuentra su justificación en el Estado de Cosas Inconstitucionales (ECI) del sistema penitenciario y carcelario de Colombia, declarado por la Corte Constitucional mediante la Sentencia T-388 de 2013. La persistencia de la crisis compromete de manera directa el cumplimiento de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad y deja en evidencia la carencia de respuestas estatales para la erradicación del problema.

En este contexto, el hacinamiento no solo agrava la situación material de reclusión, sino que desvirtúa de manera absoluta los fines constitucionales del tratamiento penitenciario y frustra la función resocializadora de la pena, ya que imposibilita las condiciones mínimas de dignidad humana, como la salud, la alimentación, el acceso al agua, los servicios sanitarios y las visitas familiares en condiciones óptimas.

Es por ello, que es válido afirmar, que no se está frente a una deficiencia administrativa, sino frente

¹⁴ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sala Especial de Seguimiento, Auto 526 de 2026. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/Autos/2026/A526-26.htm>

¹⁵ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sala Especial de Seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional Penitenciario y Carcelario y en los Centros de Detención Transitoria, Auto 528 de 2026, Bogotá, D. C., 24 de abril de 2026. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/Autos/2026/A528-26.htm>

al fallo sistemático del procedimiento penitenciario, en donde se compromete la validez de las garantías frente al marco constitucional. De ahí que la figura del Estado de Cosas Inconstitucionales, resulte pertinente para comprender la magnitud del problema. La Corte Constitucional ha reconocido que la falta de acción estatal ha permitido la consolidación de una situación incompatible con la Constitución, durante varios años se han pasado por alto las diferentes vulneraciones a los derechos fundamentales por parte de la población carcelaria, no existe una política integral capaz de modificar la realidad penitenciaria del país.

En ese sentido, la necesidad del proyecto de ley se sustenta en que la crisis no ha sido superada y, por el contrario, se mantiene vigente. El problema identificado, tiene dos vertientes, por una parte, existe una carencia material del sistema penitenciario, reflejada en la falta de cupos, infraestructura, servicios y condiciones básicas de existencia. Por otra parte, persiste una falla estructural de política pública y coordinación institucional, que ha permitido la reproducción del hacinamiento como fenómeno permanente.

Frente a ese panorama, el proyecto propone una solución normativa orientada a reducir la entrada innecesaria de personas al sistema carcelario y a obligar al Estado a adoptar medidas estructurales de mitigación. La ampliación y precisión de la caución real o garantía, busca ofrecer una alternativa procesal que permita asegurar la comparecencia del imputado sin recurrir de manera automática a la privación de la libertad, especialmente en aquellos eventos en que la finalidad cautelar pueda alcanzarse por medios menos lesivos. De esta forma, el proyecto introduce un mecanismo que coadyuva a disminuir la presión sobre los establecimientos penitenciarios y a racionalizar el uso de la medida de aseguramiento, en consonancia con los principios de necesidad, proporcionalidad y mínima intervención penal.

No basta con reconocer la crisis ni con afirmar su gravedad; se requiere una respuesta jurídica que obligue a transformar las condiciones materiales y estructurales que la perpetúan. Por ello, esta iniciativa se presenta como una herramienta legislativa necesaria para materializar el mandato constitucional de dignidad humana y para contribuir al cumplimiento efectivo de las órdenes jurisprudenciales que han reconocido, de manera reiterada, que el sistema penitenciario colombiano continúa inmerso en un estado de cosas inconstitucional.

4. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY:

El presente proyecto de ley está integrado por cuatro capítulos y ocho artículos:

Capítulo I. Objeto. Artículo 1°. Consistente en dictar medidas orientadas a contrarrestar el hacinamiento carcelario y penitenciario, garantizando la dignidad humana de las personas privadas de la libertad que se encuentren recluidas

en centros penitenciarios y carcelarios del territorio nacional. Se da respuesta a la necesidad de precisar desde el inicio el alcance material de la ley y el bien jurídico que se pretende proteger.

Capítulo II. Caución real o garantía. Artículos 2°, 3° y 4°. A través de los cuales se modifica y adiciona la Ley 906 de 2004 para desarrollar con mayor precisión esta figura dentro del proceso penal. En este capítulo se regula su procedencia, forma de constitución, efectos jurídicos, destinación de los recursos y límites materiales de aplicación, con el propósito de incorporar como un mecanismo procesal idóneo para asegurar la comparecencia del imputado sin recurrir de manera innecesaria a la privación de la libertad.

Capítulo III. Medidas contra el hacinamiento carcelario y penitenciario. Artículos 5°, 6° y 7°. En él se dispone la adopción de políticas públicas y apropiaciones presupuestales a cargo del Gobierno nacional, se establecen fases de implementación, se crea un Comité Técnico interinstitucional, se modifica el régimen de colonias agrícolas previsto en la Ley 65 de 1993 y se imponen deberes concretos a las autoridades competentes para garantizar condiciones materiales mínimas de reclusión, tales como servicios sanitarios básicos, asistencia en salud e insumos necesarios para una vida digna en reclusión.

Capítulo IV. Vigencias y derogaciones. Artículo 8°, en el cual se establece la entrada en vigencia de la ley a partir de su promulgación y la derogatoria de las disposiciones que le sean contrarias.

5. IMPACTO FISCAL:

De conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, que dispone que “*el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo*”, se observa que es una exigencia que se traduce en la obligación de incluir, tanto en la exposición de motivos como en las ponencias de trámite, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional prevista para su financiación.

Y que además, la Corte Constitucional ha sido enfática al señalar, entre otras, en las sentencias C-502 de 2007, C-866 de 2010 y C-425 de 2023, que dicha exigencia opera como un parámetro de racionalidad de la actividad legislativa, y que la carga técnica de precisar el costo fiscal detallado de cada iniciativa recae, principalmente, en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por ser la entidad que cuenta con la información, los equipos técnicos y la experticia necesarios para suministrar, de manera confiable y oportuna, el análisis correspondiente a los proyectos de ley que cursan en este caso y principalmente en el Congreso de la República.

a) Fuentes de financiación e ingresos previstos por el proyecto:

En el artículo 3°, párrafo 3°, del proyecto se contempla una fuente parcial y adicional de

financiación: cuando el dinero o especie resultante de una caución real quede definitivamente a disposición de la autoridad judicial (por incumplimiento del procesado o por sentencia condenatoria), hasta el 50% se destinará a la víctima del delito, si la hubiere, y el remanente ingresará al Presupuesto General de la Nación con destinación específica a proyectos tendientes a mitigar el hacinamiento carcelario y penitenciario. Se trata, en consecuencia, de un mecanismo parcial de autofinanciación de la política pública que el proyecto ordena, cuya cuantía exacta no puede determinarse *ex ante*, en la medida en que depende del número de cauciones que efectivamente lleguen a producirse y del monto individual de cada una; no obstante, en la proporción en que dicho ingreso se materialice, contribuirá a aliviar la presión sobre las apropiaciones ordinarias del Presupuesto General de la Nación.

b) Principales consideraciones:

Es importante aclarar que el proyecto de ley no fija una cifra de apropiación específica ni ordena la construcción de una determinada infraestructura, por lo que no es posible ni jurídicamente exigible cuantificar de manera puntual el costo fiscal de largo plazo en esta etapa del trámite.

No obstante, con fines ilustrativos para dar una idea de la magnitud del costo fiscal anual que podría suponer la política pública decenal del artículo 5°, puede tomarse como referencia el costo de construcción de la Cárcel y Penitenciaría de Riohacha: cerca de 361.000 millones de pesos para 1.722 cupos, es decir, aproximadamente 210 millones de pesos por cupo. Si se aplicara ese mismo costo unitario para cerrar la totalidad del déficit nacional (22.404 cupos) exclusivamente con nueva infraestructura, se necesitarían recursos del orden de 4,7 billones de pesos, que repartidos en los diez años que fija la norma serían un promedio cercano a los 470.000 millones de pesos anuales.

Se trata, de una cifra referencial, pues asume que todo el déficit se resuelve por la vía constructiva; esa cifra debería disminuir por el efecto de las medidas no constructivas que trae el proyecto (artículos. 2° a 4°, 6° y 7°) y por el ingreso adicional del remanente de las cauciones decomisadas (artículo 3°, parágrafo 3°), y aumentar apenas de forma marginal (unos pocos cientos de millones de pesos al año) por los gastos de funcionamiento del Comité Técnico y de la reglamentación de la caución ante el Banco Agrario.

Aclarando adicionalmente que no es una cifra vinculante: el propio artículo 5°, parágrafo 2°, deja la determinación definitiva de las apropiaciones en manos de la programación presupuestal anual que formulen conjuntamente el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Departamento Nacional de Planeación.

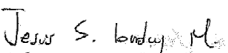
6. CONFLICTO DE INTERESES:

Teniendo en cuenta el artículo 3° de la Ley 2003 de noviembre de 2019, *por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras*

disposiciones, que modifica el artículo 291 de la misma ley, que establece la obligación al autor del proyecto de presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, se considera que frente al presente proyecto, no se generan conflictos de interés alguno, puesto que las disposiciones aquí contenidas son generales y no generan beneficios particulares, actuales y directos.

Sin perjuicio de lo anterior, se debe tener en cuenta que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales.

Cordialmente,


JESÚS SALIM LORDUY MARTÍNEZ
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Centro Democrático


ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Senador de la República
Partido Centro Democrático



CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 19 de AGOSTO del año 2026

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley ☒ Acto Legislativo

No. 240 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: H. Jesús Salim Lorduy, Enrique Cabrales


SECRETARIO GENERAL

CONTENIDO

Gaceta número 1146 - jueves, 27 de agosto de 2026

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

Proyecto de acto legislativo número 228 de 2026 Cámara, por el cual se modifica parcialmente el artículo 67 del Capítulo II de la Constitución Política de Colombia y se garantiza el derecho fundamental a la educación media.1

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de Ley número 218 2026 Cámara, por medio de la cual se protegen y reglamentan las relaciones bajo contratos de prestación de servicios para evitar el encubrimiento de relaciones laborales en el sector público, la modernización estatal de las plantas de personal y se dictan otras disposiciones.9

Proyecto de ley número 240 de 2026 Cámara, por medio de la cual se toman medidas para contrarrestar el hacinamiento carcelario y penitenciario, y se dictan otras disposiciones.....20