



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - Nº 1626

Bogotá, D. C., jueves, 4 de septiembre de 2025

EDICIÓN DE 27 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 266 DE 2025 CÁMARA

*por medio de la cual se conceden medidas de aseguramiento no privativas de la libertad a mujeres cabeza de familia, gestantes o lactantes imputadas por delitos establecidos en los artículos 239, 240, 241, 375, 376 y 377 del Código Penal y se establecen otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., agosto de 2025.

Doctor

**JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**

Secretario General

Cámara de Representantes

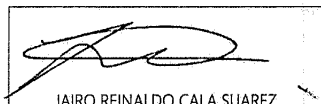
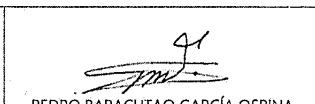
Ciudad

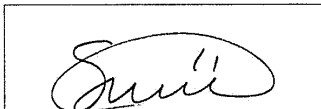
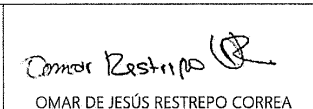
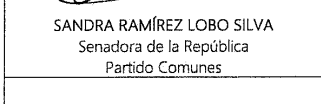
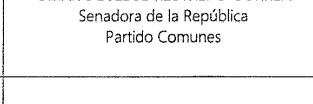
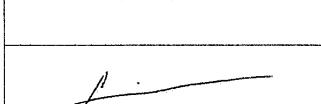
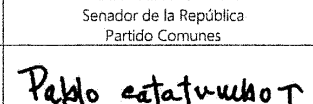
**Asunto: Radicación de Proyecto de Ley número 266 de 2025 Cámara, por medio de la cual se conceden medidas de aseguramiento no privativas de la libertad a mujeres cabeza de familia, gestantes o lactantes imputadas por delitos establecidos en los artículos 239, 240, 241, 375, 376 y 377 del Código Penal y se establecen otras disposiciones.**

Respetado Secretario General,

En nuestra calidad de congresistas de la República y en uso de las atribuciones que nos han sido conferidas constitucional y legalmente, nos permitimos respetuosamente radicar el proyecto de ley de la referencia y, en consecuencia, le solicitamos se sirva dar inicio al trámite legislativo respectivo.

De los Congresistas,

|                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <br>JAIRO REINALDO CALA SUAREZ<br>Representante a la Cámara por Santander,<br>Partido Comunes | <br>PEDRO BARACUTAO GARCÍA OSPINA<br>Representante a la Cámara por Antioquia<br>Partido Comunes |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

|                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                        |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <br>SANDRA RAMÍREZ LOBO SILVA<br>Senadora de la República<br>Partido Comunes                      | <br>OMAR DE JESÚS RESTREPO CORREA<br>Senadora de la República<br>Partido Comunes  |
| <br>LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO<br>Representante a la Cámara por Valle del Cauca<br>Partido Comunes | <br>JULIAN GALLO CUBILLOS<br>Senador de la República<br>Partido Comunes           |
| <br>CARLOS CARREÑO MARIN<br>Representante a la Cámara por Bogotá<br>Partido Comunes               | <br>PABLO CATATUMBO TORRES VICTORIA<br>Senador de la República<br>Partido Comunes |
| <br>GERMAN JOSE GOMEZ<br>Representante a la Cámara por Atlántico<br>Partido Comunes               | <br>IMELDA DAZA COTES<br>Senadora de la República<br>Partido Comunes              |

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 266 DE 2025 CÁMARA

*por medio de la cual se conceden medidas de aseguramiento no privativas de la libertad a mujeres cabeza de familia, gestantes o lactantes imputadas por delitos establecidos en los artículos 239, 240, 241, 375, 376 y 377 del Código Penal y se establecen otras disposiciones.*

**El Congreso de Colombia,**

**DECRETA:**

**Artículo 1º. Objeto.** Adoptar medidas afirmativas para las mujeres cabeza de familia en materia de medidas de aseguramiento durante el proceso penal, sin perjuicio de lo establecido en la Ley 750 de 2002, los numerales 3 y 5 del artículo 314 de la Ley

906 de 2004 y las demás normas concordantes que les sean aplicables.

**Artículo 2º. Alcance.** La presente ley se aplicará, bajo un enfoque de género, a las mujeres cabeza de familia, gestantes o lactantes que sean imputadas por los delitos establecidos en los artículos 239, 240, 241, 375, 376 y 377 del Código Penal, frente a las que se logre establecer, por cualquier medio de prueba, que se encontraban en condiciones de marginalidad al momento de ocurrencia del delito que se les imputa, y cumplan los requisitos establecidos en la presente ley y el artículo 308 de la Ley 906 del 2004, a quienes les podrán ser impuestas medidas de aseguramiento no privativas de libertad.

La medida de aseguramiento no privativa de libertad se podrá imponer a las mujeres cabeza de familia, gestantes o lactantes, de acuerdo con los requisitos de la presente ley, en los casos de concurso con conductas punibles respecto de las cuales proceda la detención domiciliaria o con el delito de concierto para delinquir (artículo 340 del C. P.), cuando el concierto esté relacionado con los delitos de los artículos 239, 240, 241, 375, 376 y 377 del Código Penal.

Lo dispuesto en la presente ley no aplicará en los casos en los que la investigación indique un rol de mando de las mujeres dentro de una organización criminal.

Las condiciones de marginalidad a las que hace referencia esta norma no dependerán de la acreditación de la causal de atenuación punitiva consagrada en el artículo 56 de la Ley 599 de 2000.

**Artículo 3º. Definiciones.** Para efectos de lo dispuesto en la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones:

Mujer gestante: Mujer en estado de embarazo.

Mujer lactante: Mujer que tras su parto inicia el proceso de alimentar al recién nacido a través de sus senos. Dicho proceso se entiende que transcurre por un plazo de hasta dos años contados a partir del nacimiento.

Adicionalmente, se adoptarán las definiciones de “mujer cabeza de familia” y “marginalidad” previstas en el artículo 38-I del Código Penal y las normas que lo complementen, modifiquen o sustituyan.

**Artículo 4º.** Modifíquese el artículo 315 de la Ley 906 de 2004, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 315. MEDIDAS DE ASEGURAMIENTO NO PRIVATIVAS DE LA LIBERTAD.** Cuando se proceda por delitos cuya pena principal no sea privativa de la libertad, o por delitos querellables, o cuando el mínimo de la pena señalada en la ley sea inferior a cuatro (4) años, satisfechos los requisitos del artículo 308, se podrá imponer una o varias de las medidas señaladas en el artículo 307, literal B), siempre que sean razonables

y proporcionadas para el cumplimiento de las finalidades previstas.

Cuando la imputación se haya realizado respecto a una mujer cabeza de familia, gestante o lactante por los delitos establecidos en los artículos 239, 240, 241, 375, 376 y 377 del Código Penal, y se demuestre por cualquier medio de prueba que la mujer se encontraba en condiciones de marginalidad al momento de ocurrencia del delito que se le imputa, se podrán imponer una o varias de las medidas señaladas en el artículo 307, literal b), siempre que sean razonables y proporcionadas para el cumplimiento de las finalidades previstas. Lo anterior no aplicará en los casos en los que la investigación indique un rol de mando de la mujer dentro de una organización criminal.

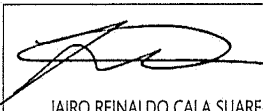
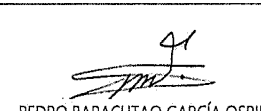
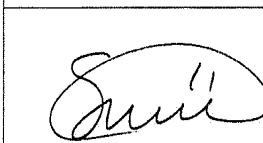
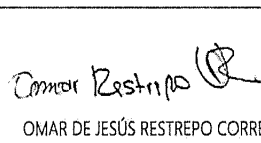
**Parágrafo 1º.** Lo previsto en el inciso segundo de este artículo podrá aplicarse en los casos en los que exista concurso de conductas punibles respecto de las cuales proceda la detención domiciliaria o cuando la mujer sea imputada por el delito de concierto para delinquir (artículo 340 del C. P.) y el concierto esté relacionado con alguno de los delitos 239, 240, 241, 375, 376 y 377 del Código Penal.

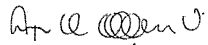
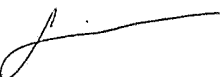
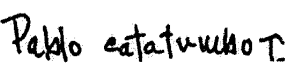
**Parágrafo 2º.** Para los efectos de lo previsto en esta norma, se aplicarán los conceptos de “mujer cabeza de familia” y “marginalidad” previstos en los numerales 4 y 6 del artículo 38-I del Código Penal.

**Artículo 5º. Informe bianual.** El Ministerio de Justicia y del Derecho presentará un informe bianual al Congreso de la República con información desagregada sobre la caracterización y la situación de las mujeres privadas de libertad por delitos de estupefacientes, el impacto de las medidas privativas y no privativas de la libertad en ellas y sus familias, y sobre las oportunidades educativas y laborales otorgadas a las mujeres que egresan de los centros penitenciarios y carcelarios. Lo anterior, con el objetivo de revisar los efectos de la presente ley y nutrir la formulación de la política pública de drogas en Colombia basada en evidencia empírica.

**Artículo 6º. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir del día siguiente a su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

De los Congresistas,

|                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  <div>JAIRO REINALDO CALA SUAREZ<br/>Representante a la Cámara por Santander<br/>Partido Comunes</div> |  <div>PEDRO BARACUTAO GARCÍA OSPINA<br/>Representante a la Cámara por Antioquia<br/>Partido Comunes</div> |
|  <div>SANDRA RAMÍREZ LOBO SILVA<br/>Senadora de la República<br/>Partido Comunes</div>                 |  <div>OMAR DE JESÚS RESTREPO CORREA<br/>Senadora de la República<br/>Partido Comunes</div>                |

|                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <br>LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO<br>Representante a la Cámara por Valle del Cauca<br>Partido Comunes | <br>JULIAN GALLO CUBILLOS<br>Senador de la República<br>Partido Comunes           |
| <br>CARLOS CARREÑO MARÍN<br>Representante a la Cámara por Bogotá<br>Partido Comunes               | <br>PABLO CATATUMBO TORRES VICTORIA<br>Senador de la República<br>Partido Comunes |
| <br>GERMAN JOSE GOMEZ<br>Representante a la Cámara por Atlántico<br>Partido Comunes               | <br>IMELDA DAZA COTES<br>Senadora de la República<br>Partido Comunes              |

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto adoptar acciones afirmativas que favorezcan y garanticen el derecho a la libertad de mujeres cabeza de familia, gestantes o lactantes que viven en condiciones de marginalidad y son investigadas por los delitos de hurto (artículo 239 C. P.), hurto calificado (artículo 240 C. P.), hurto agravado (artículo 241 C. P.), conservación o financiación de plantaciones (artículo 375 C. P.), tráfico, fabricación o porte de estupefacientes (artículo 376 C. P.) o destinación ilícita de muebles o inmuebles (artículo 377 C. P.).

El proyecto de ley incluye disposiciones relativas al (1) objetivo y alcance de la ley; (2) la definición de ciertos conceptos en la interpretación de la ley; (3) la modificación del artículo 38-I del Código Penal, adicionado por la Ley 2292 del 2023; (4) la modificación del artículo 315 de la Ley 906 del 2004 para crear la posibilidad de imponer medidas de aseguramiento no privativas de libertad a mujeres que cumplan con algunos requisitos propuestos en esta ley; y (5) la obligación del Ministerio de Justicia y del Derecho de presentar un informe bianual sobre el tema.

En esta exposición de motivos se justifica la necesidad de la medida legislativa propuesta, refiriéndose a cada uno de sus fundamentos en el siguiente orden: (1) presentación del marco normativo vigente y diagnóstico sobre la aplicación de las medidas de aseguramiento en Colombia; (2) enfoque de género en materia de política criminal y penitenciaria; (3) orientación de la política de drogas derivada del Acuerdo Final de Paz; (4) explicación y justificación de la reforma normativa propuesta en materia de medidas de aseguramiento, subrayando su coherencia con los fundamentos de las instituciones procesales que se reforman, así como el marco constitucional que las regula.

**MARCO NORMATIVO VIGENTE Y DIAGNÓSTICO SOBRE LA APLICACIÓN DE LAS MEDIDAS DE ASEGURAMIENTO EN COLOMBIA**

El Acto Legislativo 03 de 2002 introdujo el Sistema Penal Oral con tendencia acusatoria al

ordenamiento jurídico colombiano. Este sistema procesal, desarrollado por la Ley 906 del 2004 (C. P. P.), aumentó la salvaguarda de la libertad personal y radicó en cabeza de un órgano jurisdiccional la competencia para decidir la imposición de una medida de aseguramiento.

Desde el mismo momento de gestación del Código de Procedimiento Penal, se hizo explícito el interés de supeditar la restricción del derecho fundamental de la libertad únicamente a los fines específicos que se consagran en la Constitución, conservando la armonía de la naturaleza de las medidas de aseguramiento con “la filosofía que inspira el sistema acusatorio y acorde con la jurisprudencia constitucional sobre la materia”<sup>1</sup>. Por esto, uno de los efectos esperados de la reforma procesal era la disminución en los índices de restricción de libertad por medidas cautelares personales.

Como fundamento de la reforma introducida en la propuesta de reforma legislativa, cabe citar instrumentos internacionales como los siguientes: Convención Americana sobre Derechos Humanos; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión; Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos (Reglas Nelson Mandela); Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio); Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok); Guía práctica sobre medidas dirigidas a reducir la prisión preventiva, preparada por la Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad; y Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de la libertad en las Américas.

Algunos de los principales estándares internacionales que se derivan de los anteriores instrumentos y resultan aplicables a la detención preventiva son la presunción de inocencia, excepcionalidad, proporcionalidad, inferencia razonable de autoría o participación con sustento probatorio, los fines del aseguramiento preventivo sustentados probatoriamente, la provisionalidad de la medida, su plazo razonable y gradualidad<sup>2</sup>.

Observando las disposiciones internacionales y desarrollando el mandato constitucional contenido en el numeral 1 del artículo 250 de la Constitución Política<sup>3</sup>, el Código de Procedimiento Penal (Ley

1

Gaceta del Congreso número 339, 2003, p. 63.

2

Del Villar, D.E. Gómez, A. (2014). Estándares internacionales vinculantes que rigen la detención preventiva. Defensoría del Pueblo.

3

Establece como una de las funciones de la Fiscalía General de la Nación la de “solicitar al juez que ejerza las funciones de control de garantías las medidas necesarias que aseguren la comparecencia de los imputados al proceso penal, la conservación de la prueba y la protección de la comunidad, en especial, de las víctimas”.

906 del 2004) consagró dos tipos de medidas de aseguramiento: las privativas de libertad y las no privativas. Las privativas de libertad pueden ser en un establecimiento de reclusión (detención preventiva intramural) o en el lugar de residencia del imputado (detención preventiva domiciliaria)<sup>4</sup>. Por su parte, se crearon nueve medidas no privativas (aunque sí restrictivas) de la libertad: la obligación de someterse a un dispositivo de vigilancia electrónica o a una persona o autoridad determinada; presentarse periódicamente o cuando sea requerido ante un juez o autoridad designada; la prohibición de salir del país, del lugar en el que reside, del ámbito territorial que fije el juez o del lugar de habitación en determinadas horas, la prohibición de concurrir a determinados lugares; la imposición de reglas de conducta, entre otras<sup>5</sup>.

Tal como ha reiterado la Corte Constitucional en múltiples pronunciamientos, las medidas de aseguramiento son mecanismos cautelares de tipo personal, preventivos, eminentemente excepcionales, provisionales y orientados por fines procesales precisos<sup>6</sup>. El carácter cautelar de las medidas se deriva de los precisos fines constitucionales que están llamadas a cumplir: asegurar la comparecencia de las personas, garantizar la preservación de la prueba y proteger a la comunidad y a la víctima. Su naturaleza preventiva implica, a su vez, que estas medidas puedan ser sustituidas o revocadas cuando desaparecen o cambian los fundamentos que dieron lugar a su imposición.

Las medidas de aseguramiento pueden ser solicitadas por la Fiscalía, la víctima o su apoderado al juez de control de garantías (artículo 306 C. P. P.). Para elevar esa solicitud, se deben argumentar en audiencia los siguientes requisitos (artículo

308 del C. P. P.) sustentados probatoriamente: (i) inferencia razonable de autoría o participación en el delito investigado; (ii) cumplimiento de una finalidad constitucional (comparecencia del imputado, conservación de los elementos materiales probatorios o protección de la comunidad y de las víctimas); y (iii) cumplimiento de las condiciones específicas de procedencia de la medida que se solicita.

Atendiendo a la excepcionalidad de la detención preventiva y al principio de gradualidad de las medidas de aseguramiento<sup>7</sup>, ante una solicitud de medida de aseguramiento, el juez debe privilegiar aquella que, siendo adecuada para cumplir los fines que le son propios<sup>8</sup>, resulte ser la menos restrictiva de derechos, en cumplimiento de los criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad. De esta manera, se procura acudir a la detención preventiva como última opción<sup>9</sup>.

En este sentido, la ley dispone que la detención preventiva tiene un carácter excepcional (artículo 295 de la Ley 906 del 2004) y trae como requisito que, al solicitar la detención preventiva, se deba probar que las medidas no privativas de la libertad son insuficientes para garantizar el cumplimiento de los fines perseguidos<sup>10</sup>. Al respecto, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio) desarrollan en su regla número 6 “la prisión preventiva como último recurso”.

La fuerte tensión de derechos fundamentales que implica la imposición de la detención preventiva explica la necesidad imperiosa de garantizar que la restricción de la libertad sea una verdadera excepción en el proceso penal, observando en su regulación y aplicación principios como la estricta legalidad (reserva legal y judicial), proporcionalidad, temporalidad (término razonable), pro homine y pro libertatis. De ahí que la Corte Constitucional en Sentencia C-425 del 2008 reiterara que “la restricción de la libertad no puede convertirse en la regla general ni en el único instrumento que tiene el juez para asegurar el éxito de la investigación y juzgamiento penal” (párr. 43).

A pesar de que la misma regulación de nueve medidas de aseguramiento no privativas de libertad demuestra que el cumplimiento de los fines asignados a esta medida cautelar no implica en todos los casos la privación de la libertad, los datos revelan una aplicación significativa de la detención preventiva intramural y domiciliaria, y un escaso uso de las

<sup>4</sup> Literal a) del artículo 307 de la Ley 906 del 2004

<sup>5</sup> El literal b) del artículo 307 de la Ley 906 del 2004 consagra nueve medidas de aseguramiento no privativas de libertad que se pueden imponer conjuntamente: 1. La obligación de someterse a un mecanismo de vigilancia electrónica; 2. La obligación de someterse a la vigilancia de una persona o institución determinada; 3. La obligación de presentarse periódicamente o cuando sea requerido ante el juez o ante la autoridad que él designe; 4. La obligación de observar buena conducta individual, familiar y social, con especificación de la misma y su relación con el hecho; 5. La prohibición de salir del país, del lugar en el cual reside o del ámbito territorial que fije el juez; 6. La prohibición de concurrir a determinadas reuniones o lugares; 7. La prohibición de comunicarse con determinadas personas o con las víctimas, siempre que no se afecte el derecho a la defensa; 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; 9. La prohibición de salir del lugar de habitación entre las 6:00 p. m. y las 6:00 a. m.; 10. La suspensión provisional en el ejercicio de cargos, oficios o profesiones que impliquen un trato directo, habitual con menores de edad.

<sup>6</sup> Sentencias C-425 de 2008, C-289 de 2012, C-965 de 2013, C-469 de 2016 y C-221 de 2017 de la Corte Constitucional.

<sup>7</sup> Sentencia C-318 del 2008 de la Corte Constitucional.

<sup>8</sup> Los fines que permiten la imposición de una medida de aseguramiento (artículo 296 C. P. P.) son: evitar la obstrucción de la justicia (artículo 309 C. P. P.), asegurar la comparecencia del imputado (artículo 312 C. P. P.) y proteger a la comunidad (artículo 310 C. P. P.) y a las víctimas (artículo 311 C. P. P.).

<sup>9</sup> Sentencia C-774 de 2001.

<sup>10</sup> Parágrafo 2º del artículo 307 de la Ley 906 de 2004.

nueve medidas de aseguramiento no privativas de libertad.

En el 2015, la Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ), en el Balance al Sistema Penal Acusatorio, evaluó negativamente los resultados respecto al fin de convertir el sistema procesal penal en uno más garantista para los derechos de los procesados con una prevalencia de su libertad. Lo anterior, por cuanto la Corporación encontró, en los diez años de implementación y a partir de la comparación de personas condenadas y sindicadas en 1996, 2004 y 2014, un predominio en el uso de la detención preventiva sobre las demás medidas de aseguramiento. A pesar de que en ese periodo temporal se muestra una tendencia decreciente del porcentaje de población sindicada, subrayan que este continúa siendo representativo sobre el total de población penitenciaria.

De acuerdo con datos suministrados por la Fiscalía General de la Nación, para el periodo 2014-2024, fueron capturadas 265.663 mujeres por los delitos objeto del presente proyecto de ley (ver cuadro anexo).

| CAPTURAS   |                                                          |                                                          |
|------------|----------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|
| AÑO        | Delitos: 239, 240, 241, del Código Penal Ley 599 de 2000 | Delitos: 375, 376 y 377 del Código Penal Ley 599 de 2000 |
| 2014       | 11158                                                    | 12139                                                    |
| 2015       | 14085                                                    | 14107                                                    |
| 2016       | 14369                                                    | 14585                                                    |
| 2017       | 14765                                                    | 15931                                                    |
| 2018       | 15425                                                    | 16568                                                    |
| 2019       | 14109                                                    | 15602                                                    |
| 2020       | 8066                                                     | 10731                                                    |
| 2021       | 7729                                                     | 11400                                                    |
| 2022       | 8236                                                     | 11870                                                    |
| 2023       | 7822                                                     | 10526                                                    |
| 2024       | 6969                                                     | 9471                                                     |
| SUBTOTALES | 122733                                                   | 142930                                                   |
| TOTAL      | 265663                                                   |                                                          |

Datos de la Fiscalía General de la Nación, 21-05-2025.

Igualmente, se impusieron 48.760 medidas de aseguramiento, siendo la de mayor implementación la intramural con 29.912 medidas, seguida de la detención domiciliaria con 16.828 medidas y, en último lugar, la medida de internamiento preventivo, propia de los menores de edad, con 2.020 medidas. Ver cuadro anexo.

| MEDIDAS DE ASEGURAMIENTO |                            |                          |       |
|--------------------------|----------------------------|--------------------------|-------|
| PERIODO 2014-2024        | TOTAL, DE MEDIDAS<br>48760 | DETENCION DOMICILIARIA   | 16828 |
|                          |                            | INTRAMURAL               | 29912 |
|                          |                            | INTERNAMIENTO PREVENTIVO | 2020  |
|                          |                            | TOTAL                    | 48760 |

Datos de la Fiscalía General de la Nación, 21-05-2025.

La data señalada evidencia la magnitud de la problemática, pues al capturar y posteriormente imponer una determinada medida de aseguramiento, en los delitos objeto del presente proyecto respecto a las mujeres, se está impactando la posibilidad de que ellas sigan asumiendo sus responsabilidades ya como madres, cuidadoras y/o proveedoras del hogar; pero además el Congreso de la República expidió la Ley 2292 de 2023, *por medio de la cual se adoptan*

*acciones afirmativas para mujeres cabeza de familia en materias de política criminal y penitenciaria, la cual establece que:*

*“Las mujeres cabeza de familia condenadas por los delitos establecidos en los artículos 239, 240, 241, 375, 376 y 377 del Código Penal, o condenadas a otros delitos cuya pena impuesta sea igual o inferior a ocho (8) años de prisión, en los cuales se demuestre por cualquier medio de prueba que la comisión del delito está asociada a condiciones de marginalidad que afecten la manutención del hogar y cumplan con los requisitos establecidos en la presente ley, podrán obtener como medida sustitutiva de la pena de prisión, de oficio o a petición de parte, el servicio de utilidad pública”.*

En términos concretos, las mujeres sujetas de dicha ley no cumplirán su pena con una medida privativa de la libertad, sino con un servicio de utilidad pública; entonces, si siendo condenada no estará sujeta a una medida de seguridad, porque sí cuando está siendo procesada, de ahí la conveniencia del presente proyecto, buscando armonizar lo establecido en Ley 2292 de 2023.

Al analizar los datos de la población privada de libertad debido a la imposición de una medida de aseguramiento privativa de libertad, según los datos publicados por el INPEC en sus tableros estadísticos, se tiene que al 3 de febrero del 2025 la población en calidad de sindicada es de 59.937 personas, representando el 35,4% del total de personas privadas de libertad (169.168 personas) a cargo del INPEC. La composición de las personas privadas de libertad, de forma preventiva, es la siguiente:

**Tabla. Población privada de libertad en calidad de sindicada a cargo del INPEC, distinguiendo por sexo (febrero 2025)**

| Población sindicada a cargo del INPEC | Modalidad de privación preventiva de la libertad |                        |                        | Total  |
|---------------------------------------|--------------------------------------------------|------------------------|------------------------|--------|
|                                       | Detención intramural                             | Detención domiciliaria | Vigilancia electrónica |        |
| Hombres sindicados                    | 19.697                                           | 30.605                 | 1.965                  | 52.267 |
| Mujeres sindicadas                    | 1.615                                            | 5.794                  | 261                    | 7.670  |
| Total                                 | 21.312                                           | 36.399                 | 2.226                  | 59.937 |

Elaboración propia con datos publicados por el INPEC en los Tableros Estadísticos “Población Intramural Nacional” y “Población Extramural Nacional” - SISIPEC

Fecha de actualización y consulta: 3 de febrero de 2025.

Sumado a lo anterior, en centros de detención transitoria, al 5 de febrero del 2025, según los datos reportados por la Policía Nacional (CEPOL) en el “Tablero de control detenidos”, se encuentran un total de 18.317 personas en detención preventiva intramural: 17.258 en estaciones de policía y 1.059 en URI. Estas personas representan el 82% de la población privada de libertad en centros de detención transitoria (22.285 personas) en el país. De las personas que se encuentran en estos centros de detención transitoria, 777 son mujeres.

De tal manera que son más de 39.000 personas las que se encuentran en detención preventiva

intramural en el país a inicios del 2025, tanto en establecimientos de reclusión de orden nacional (21.312) como en centros de detención transitoria (18.317).

### ENFOQUE DE GÉNERO EN MATERIA DE POLÍTICA CRIMINAL Y PENITENCIARIA

Las últimas decisiones de la Corte Constitucional referidas al estado de cosas inconstitucional del sistema penitenciario y carcelario<sup>11</sup> han sido enfáticas en la necesidad de ampliar y potencializar el uso de penas y medidas alternativas a la prisión. Además, han reconocido a las mujeres como sujetos de especial protección constitucional que presentan, en contextos de privación de libertad, discriminaciones, barreras e impactos diferenciales. Esto, sumado a los hallazgos de múltiples estudios socio-jurídicos acerca de las condiciones de vulnerabilidad de las mujeres, ha llevado a establecer la necesidad de una política penitenciaria y carcelaria que tenga una perspectiva de género y a la importancia de crear políticas públicas orientadas a garantizar los derechos de las mujeres.

En materia internacional, las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok) señalan en la regla número 57 que los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros “deberán elaborar medidas opcionales y alternativas a la prisión preventiva y la condena, concebidas específicamente para las mujeres delincuentes, teniendo presente el historial de victimización de muchas de ellas y sus responsabilidades de cuidado de otras personas”<sup>12</sup>. Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) manifiesta lo siguiente: “Considerando que la prisión preventiva afecta de manera diferenciada y desproporcionada a las mujeres, los Estados deben adoptar medidas especiales que contemplen una perspectiva de género y que permitan respetar y garantizar los derechos de las mujeres privadas de libertad”. Por esto, promueve la aplicación de medidas alternativas a la privación de libertad, principalmente a mujeres cuidadoras y a cargo de hogares monoparentales, que busquen reducir el uso de la prisión preventiva<sup>13</sup>.

En Colombia y América Latina no son pocos los estudios que se han preguntado por las condiciones de las mujeres privadas de libertad por delitos asociados al narcotráfico y, en general, por aquellos delitos que representan a la población privada de la libertad desde un punto de vista del género. En

Colombia, se ha constatado, en términos generales, que las mujeres criminalizadas por estos delitos son, principalmente, de estratos socioeconómicos bajos, solteras, que tienen la jefatura del hogar y asumen labores de cuidado y roles de proveedoras; se encuentran en edad productiva y reproductiva, presentan un bajo nivel educativo, tienen trabajos precarios con bajos ingresos y no registran antecedentes penales<sup>14</sup>.

Todo lo anterior resulta, en últimas, en una vulnerabilidad funcional a la cooptación de mujeres para roles y eslabones débiles en el tráfico de estupefacientes<sup>15</sup>. Al respecto, la UNODC manifestó que “si bien son muchos los factores que explican la participación de las mujeres en el comercio de drogas, se ha demostrado que esta está condicionada por la vulnerabilidad socioeconómica, la violencia, las relaciones íntimas y las consideraciones de índole económica”<sup>16</sup>.

Las mujeres se enfrentan a específicas necesidades y barreras una vez son privadas de libertad que se relacionan con el diseño e infraestructura carcelaria, la garantía de sus derechos sexuales y reproductivos, la ausencia de condiciones que aseguren una salud integral, el acceso a bienes y servicios básicos, atención a necesidades fisiológicas y biológicas en situación de embarazo, lactancia o crianza, entre otras. Sumado a lo anterior, tal como lo expone la CIDH, el encarcelamiento de mujeres genera consecuencias negativas en las personas que tienen a su cargo y cuidado debido a que “la ruptura de lazos de protección originada por el encarcelamiento femenino ocasiona que las personas bajo su cuidado queden expuestas a pobreza, marginalidad y abandono”<sup>17</sup>.

Se ha constatado estadísticamente el acelerado crecimiento de las mujeres privadas de libertad en la región. Tal como lo reconoce la CIDH, a pesar de que las mujeres han representado siempre una

<sup>11</sup> Sentencias T-388 de 2013, T-762 de 2015 y SU-122 del 2022.

<sup>12</sup> ONU: Asamblea General (2010). Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok).

<sup>13</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de la Libertad. Guía práctica sobre medidas dirigidas a reducir la prisión preventiva.

<sup>14</sup> Al respecto, ver, entre otros: WOLA y DeJusticia (2016). “Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento”; Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2023). “Mujeres privadas de la libertad en las Américas”; CIDE, Pontificia Universidad Javeriana y Comité Internacional de la Cruz Roja (2018). “Mujeres y prisión en Colombia: desafíos para la política criminal desde un enfoque de género”; Ministerio de Justicia y del Derecho, UNODC (2019). “Caracterización de condiciones socioeconómicas de mujeres relacionadas con problemas de drogas. Las mujeres privadas de la libertad por delitos de drogas”; Ministerio de Justicia y del Derecho, UNODC (2020). “Valoración del impacto social de la privación de la libertad a mujeres por delitos de drogas, y diseño de recomendaciones de política pública”; Comisión de Seguimiento a la Vida en Prisión (2024) “Mujeres en Prisión: Violencias que atraviesan muros”.

<sup>15</sup> WOLA y DeJusticia (2016). Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento.

<sup>16</sup> UNODC (2018). “Informe mundial sobre las drogas”, p. 15.

<sup>17</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2023). “Mujeres privadas de la libertad en las Américas”, p. 50

proporción pequeña sobre el total de la población privada de libertad, sus niveles de encarcelamiento han aumentado en los últimos años a un nivel mucho más acelerado que los de los hombres<sup>18</sup>. Tanto la CIDH como múltiples estudios de organizaciones y la academia han vinculado este fenómeno al endurecimiento de políticas criminales en materia de drogas y la ausencia de un enfoque de género para abordar tal problemática. Mundialmente, se ha constatado que es mayor la proporción de mujeres encarceladas por delitos de drogas que la de los hombres encarcelados<sup>19</sup>.

El papel que ha ejercido la mujer en la sociedad ha estado tradicionalmente circunscrito al ámbito familiar, y a pesar de que ha ido asumiendo otros roles, esta sigue siendo reconocida como la cuidadora natural de la familia, labor que no solamente ha estado enfocada en la crianza de hijos, sino también en brindar atención, apoyo y cuidados a familiares que, por enfermedad o discapacidad, requieren de ayuda permanente para la realización de las actividades básicas de la vida.

Ante la importancia del cuidado, este se considera como un derecho humano tanto de quien requiere atención como de quien la provee<sup>20</sup>. Dentro de los cuidados que las mujeres cumplen, encontramos el suministro de alimentos, el mantenimiento del vestuario, limpieza y mantenimiento del hogar, cuidados y apoyo de personas con alguna discapacidad o en estado de vulnerabilidad (niños y personas de la tercera edad), compras y administración del hogar. En Colombia, el 76,2% del tiempo dedicado a estas actividades proviene de mujeres. Todas estas son labores de cuidado que hacen parte tanto de la explicación de la situación de vulnerabilidad frente al delito como de los efectos diferenciados y negativos que tiene la privación de libertad en las mujeres y las personas que dependen de ellas.

Analizando el panorama a partir de la reforma que se propone, si se estudia el número de mujeres privadas de libertad en Colombia, se encuentra que el porcentaje de mujeres investigadas o sindicadas (no condenadas) es altamente representativo sobre el total de mujeres privadas de libertad.

En la siguiente tabla, construida a partir de los datos publicados por el INPEC en sus Boletines Estadísticos, se constata que del 2013 al 2023 el porcentaje de mujeres sindicadas ha sido consistentemente más alto que el de los hombres sindicados y muestra un crecimiento a lo largo del tiempo. En el 2022, el porcentaje de mujeres sindicadas llegó a superar el de mujeres condenadas, agrupando un 52,0% del total de mujeres privadas

de libertad a cargo del INPEC. A diferencia de lo que sucede con las mujeres, los hombres privados de libertad en establecimientos a cargo del INPEC han sido, en su mayoría, condenados y no sindicados. El porcentaje de mujeres privadas de libertad con ocasión de la imposición de una medida de aseguramiento privativa de libertad tiende a aumentar del 2013 al 2024 en un 11,4%, mientras que el porcentaje de hombres sindicados se mantiene relativamente igual en los 10 años analizados.

Tabla. Evolución de la población sindicada en modalidad intramural y domiciliaria a cargo del INPEC (2013-2023)

| Año  | Total Mujeres* | Porcentaje Mujeres Sindicadas | Total Hombres ** | Porcentaje Hombres Sindicados |
|------|----------------|-------------------------------|------------------|-------------------------------|
| 2013 | 14.792         | 39,0%                         | 132.515          | 35,8%                         |
| 2014 | 15.100         | 44,0%                         | 134.598          | 37,5%                         |
| 2015 | 16.794         | 47,0%                         | 148.677          | 38,6%                         |
| Año  | Total Mujeres* | Porcentaje Mujeres Sindicadas | Total Hombres ** | Porcentaje Hombres Sindicados |
| 2016 | 17.250         | 42,4%                         | 154.219          | 35,6%                         |
| 2017 | 17.590         | 44,3%                         | 155.553          | 35,5%                         |
| 2018 | 18.499         | 49,7%                         | 160.627          | 37,1%                         |
| 2019 | 19.106         | 47,5%                         | 167.298          | 37,6%                         |
| 2020 | 18.539         | 48,8%                         | 149.425          | 33,4%                         |
| 2021 | 17.854         | 50,2%                         | 149.312          | 36,0%                         |
| 2022 | 17.403         | 52,0%                         | 149.025          | 35,0%                         |
| 2023 | 15.884         | 50,4%                         | 147.326          | 35,9%                         |

Fuente: INPEC. Datos extraídos de los Informes Estadísticos con corte anual a diciembre desde el año 2013 hasta el año 2023.

\*Total de mujeres sindicadas y condenadas en modalidad intramural y domiciliaria.

\*\* Total de hombres sindicados y condenados en modalidad intramural y domiciliaria

Según los datos publicados por el Grupo de Información de Criminalidad de la Policía Nacional, en 2024 un total de 8.878 mujeres fue capturado en 2024 por los delitos de hurto y de estupefacientes a los que se refiere el proyecto: 4.044 mujeres por los delitos de hurto (artículos 239, 240 y 241) y 4.834 por los delitos de estupefacientes (artículos 375, 376 y 377). Además, han sido investigadas en procesos penales creados entre 2015 y 2024 un total de 268.062 mujeres por los delitos de hurto (182.543 mujeres) y de estupefacientes (85.519 mujeres) analizados, según los datos publicados por la Fiscalía General de la Nación en el portal de Datos Abiertos.

Al 3 de febrero del 2025, según los datos publicados en los tableros estadísticos del INPEC (SISIPEC), el 48,32% (7.670 mujeres) del total de mujeres privadas de libertad a su cargo (15.817 mujeres) tienen la calidad de sindicadas, esto es, se encuentran privadas de libertad por una medida de aseguramiento y no por una condena. Además, al analizar los principales delitos por los que se encuentran privadas de libertad las mujeres, los primeros tres son: tráfico, fabricación o porte de estupefacientes con 6.331 registros, concierto para delinquir con 4.585 registros y hurto con 2.546 registros delictivos.

De acuerdo a datos suministrados por el INPEC, en el periodo comprendido 2014-2024, se registran 9182 mujeres sindicadas por los delitos objeto del

18 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2017). “Informe de Medidas para reducir el uso de la prisión preventiva”

19 UNODC (2018). “Informe mundial sobre las drogas”, p. 16.

20 Departamento Nacional de Estadística. (2020). Tiempos de cuidado: Las cifras de la desigualdad.

presente proyecto de ley; de estas, 3664 fueron objeto de alguna medida de aseguramiento. Ver recuadro.

| TOTAL, SINDICADAS |       |             |      |
|-------------------|-------|-------------|------|
| 2014-2024         | TOTAL | BAJAS       | 5518 |
|                   |       | CON MEDIDAS | 3664 |
|                   |       | TOTAL       | 9182 |

Datos suministrados por el INPEC, 21-05-2025.

| SINDICADAS CON MEDIDAS |       |                        |      |
|------------------------|-------|------------------------|------|
| 2024                   | TOTAL | DETENCIÓN DOMICILIARIA | 2845 |
|                        |       | INTRAMURAL             | 687  |
|                        |       | VIGILANCIA ELECTRONICA | 132  |
|                        |       | TOTAL                  | 3664 |

Datos suministrados por el INPEC, 21-05-2025.

Los altos números de mujeres capturadas, sindicadas e investigadas por los delitos de hurto y de estupefacientes en los últimos años, sumados a los hallazgos cualitativos antes referidos, exigen abordar el abuso de la detención preventiva desde una perspectiva de género.

En el año 2023 se profirió la Ley 2292, que buscó la implementación de medidas con enfoque de género en materia de política criminal, entre otros aspectos, creando la pena sustitutiva de la prisión de servicios de utilidad pública, y modificando el artículo 314 de la Ley 906, ampliando el impacto que esta norma podría tener frente a la sustitución de la pena de prisión por una medida domiciliaria.

No obstante, en el seguimiento de la implementación de la aplicación de las normas relativas a los servicios de utilidad pública, se han identificado particulares dificultades interpretativas en torno a los conceptos de “mujer cabeza de familia” y “marginalidad” contenidos en esta ley. Lo anterior, por cuanto, a falta de desarrollo legislativo adicional sobre estos conceptos, en muchos casos las autoridades han acudido a otras normas para ampliar su contenido, de tal manera que se ha derivado en algunas oportunidades en interpretaciones restrictivas que limitan el acceso de las mujeres a esta medida por motivos relacionados con que no tienen la responsabilidad exclusiva en el hogar, o que las condiciones de marginalidad no son de pobreza extrema como lo exige el artículo 56 del Código Penal y la jurisprudencia que lo desarrolla<sup>21</sup>. En consecuencia, se estima oportuno y necesario dar mayor claridad a estos conceptos a efectos de contar con una aplicación más ampliada de esta norma.

21 Dejusticia y Mujeres Libres. “Informe sobre diálogos con jueces y juezas de ejecución de penas alrededor de los retos para la implementación de la Ley 2292 de 2023, conocida como la Ley de Utilidad Pública para mujeres cabeza de familia”. Junio de 2024. Disponible en: [https://www.dejusticia.org/wpcontent/uploads/2024/07/RetosImplementacionLeyUtilidadPublica\\_Dejusticia\\_MujeresLibres\\_Essex\\_19062024-2.pdf](https://www.dejusticia.org/wpcontent/uploads/2024/07/RetosImplementacionLeyUtilidadPublica_Dejusticia_MujeresLibres_Essex_19062024-2.pdf)

ORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE DROGAS DERIVADA DEL ACUERDO FINAL DE PAZ

En el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, uno de los temas centrales está relacionado con la solución al problema de las drogas ilícitas, el cual quedó establecido en el punto número 4 del Acuerdo. Entendiendo que la existencia de los cultivos se relaciona, entre otras, con las condiciones de pobreza y de marginalidad, se consideró la necesidad de diseñar una nueva visión que atienda a las causas y consecuencias del fenómeno, buscando alternativas que se basen en la evidencia y que den “un tratamiento especial a los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico, que son las personas que cultivan y las que consumen drogas ilícitas”<sup>22</sup>. En este sentido, el punto 4.1.3.4 del Acuerdo Final desarrolla el tratamiento penal diferencial. Dentro de los eslabones débiles de la cadena del narcotráfico, se ha constatado que las mujeres, por necesidades económicas, se ven involucradas en este tipo de delitos<sup>23</sup>.

El diseño de una nueva visión que atienda a través de políticas integrales tanto a las causas como a las consecuencias de este fenómeno, tal como lo establece el Acuerdo de Paz, debe centrarse en la generación de oportunidades que fomenten el bienestar y la calidad de vida de las comunidades afectadas. El desarrollo de estrategias basadas en la evidencia, junto con el establecimiento de un tratamiento diferenciado y específico para abordar los aspectos fundamentales del problema, resulta esencial. En este sentido, se requieren políticas renovadas que reflejen esta visión y promuevan un enfoque integral y equilibrado para enfrentar el problema mundial de las drogas ilícitas.

Estas políticas deben otorgar un trato especial a los eslabones más vulnerables de la cadena del narcotráfico, como quienes cultivan por necesidad, venden drogas bajo coacción o consumen sustancias ilícitas. Entre ellos se encuentran mujeres que, por precariedad económica, se ven compelidas a participar en actividades ilegales, incluidas mujeres cabeza de familia, gestantes o lactantes. En este contexto, el Estado debe garantizar sus derechos mediante la promoción de condiciones que fomenten la inclusión social y económica, en vez de reproducir o incrementar, a través de la prisionalización, las condiciones de vulnerabilidad y de marginalidad que viven las mujeres.

22 Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, p. 99.

23 Al respecto, ver, entre otros: UNODC (2018). “Informe mundial sobre las drogas”; WOLA y DeJusticia (2016). “Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento”; Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2023). “Mujeres privadas de la libertad en las Américas”; Ministerio de Justicia y del Derecho, UNODC (2019). “Caracterización de condiciones socioeconómicas de mujeres relacionadas con problemas de drogas. Las mujeres privadas de la libertad por delitos de drogas”.

**EXPLICACIÓN Y JUSTIFICACIÓN DE LA REFORMA NORMATIVA PROPUESTA EN MATERIA DE MEDIDAS DE ASEGURAMIENTO, HACIENDO REFERENCIA A SU COHERENCIA CON LOS FUNDAMENTOS DE LAS INSTITUCIONES PROCESALES QUE SE REFORMAN, ASÍ COMO EL MARCO CONSTITUCIONAL QUE LAS REGULA.**

La reforma que se propone busca privilegiar la libertad personal de las mujeres cabeza de familia, gestantes o lactantes que viven en condiciones de marginalidad y que son investigadas por los delitos de hurto (artículo 239 C. P.), hurto calificado (artículo 240 C. P.), hurto agravado (artículo 241 C. P.), conservación o financiación de plantaciones (artículo 375 C. P.), tráfico, fabricación o porte de estupefacientes (artículo 376 C. P.) o destinación ilícita de muebles o inmuebles (artículo 377 C. P.), mientras transcurre el proceso penal.

Así mismo, pretende dar una definición suficientemente clara y precisa de los conceptos de “mujer cabeza de familia” y “marginalidad” dentro del artículo 38-I del Código Penal, que sea aplicable tanto para la valoración del cumplimiento de las condiciones exigidas para la prestación de servicios de utilidad pública (incorporados en la legislación penal por la Ley 2292 de 2023), como para el uso preferente de medidas de aseguramiento no privativas de la libertad en estos casos, atendiendo a criterios de necesidad de las medidas y última ratio, tanto en el ámbito del proceso penal como en el de la ejecución de las penas.

El proyecto responde a una realidad apremiante relacionada con la sobrecriminalización de mujeres en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica por delitos de narcotráfico, por lo general con una participación como eslabones débiles. Una reforma como la propuesta, que exalta el carácter excepcional de la detención preventiva frente a sujetos de especial protección constitucional, es coherente con los fundamentos y el marco constitucional de las medidas de aseguramiento en Colombia. Así mismo, se pretende aclarar conceptos que, como se señaló con antelación, han dado lugar a divergencias interpretativas por parte de las autoridades judiciales y, en algunos casos, han traído consigo la exclusión de muchas mujeres del acceso a la pena sustitutiva de servicios de utilidad pública.

Si bien la Ley 750 de 2002, los numerales 3 y 5 del artículo 314 de la Ley 906 de 2004 y la Ley 2292 de 2023 (especialmente con la adición de los artículos 38H y siguientes al Código Penal) han sido importantes avances en el reconocimiento de las condiciones de vulnerabilidad de estas mujeres, se requiere de medidas que en el ámbito procesal fortalezcan estos enfoques diferenciales en etapas tempranas del proceso penal para evitar, de esta manera, los efectos de la privación de libertad y garantizar que el recurso a la detención preventiva sea absolutamente excepcional. Esto, si se tiene en cuenta que la sustitución de la detención

intramural prevista en esas normas apenas tendría como consecuencia su sustitución por una medida de detención domiciliaria, lo cual puede resultar desproporcionado si se atiende justamente a la condición de las mujeres cabeza de familia y las necesidades apremiantes relacionadas con la manutención del hogar y el cuidado de quienes están a cargo de ellos.

Si en materia de ejecución penal se considera apropiada una medida restrictiva de derechos que se cumple en libertad para esta población, en materia de procedimiento penal resulta aún más apremiante, pues las mujeres procesadas se encuentran cobijadas por la presunción de inocencia, lo cual pone una carga adicional de excepcionalidad a que sean privadas de la libertad.

Tal como lo ha establecido la Corte Constitucional, “la libertad personal es un principio fundante y un derecho fundante del Estado Social de Derecho”. De ahí deriva su “naturaleza polivalente en el ordenamiento jurídico colombiano, pues se trata de manera simultánea de un valor, un principio y, a su vez, muchos de sus ámbitos son reconocidos como derechos fundamentales plasmados en el texto constitucional”<sup>24</sup>. Por esto, la libertad de las personas, de conformidad con artículos constitucionales 28 y 29, es el parámetro general con el que debe adelantarse la actuación penal y su restricción tiene carácter excepcional. En desarrollo de tal mandato constitucional, el artículo 295 del Código de Procedimiento Penal consagró en este sentido la afirmación de la libertad: “Las disposiciones de este código que autorizan preventivamente la privación o restricción de la libertad del imputado tienen carácter excepcional; solo podrán ser interpretadas restrictivamente y su aplicación debe ser necesaria, adecuada, proporcional y razonable frente a los contenidos constitucionales”.

A pesar de que la reforma procesal penal contenida en la Ley 906 del 2004 se orientó por la salvaguarda de la libertad personal y la absoluta excepcionalidad de la detención preventiva, uno de los problemas esenciales del sistema penitenciario y carcelario colombiano es el uso excesivo de esta medida cautelar<sup>25</sup>. Esto, pese a que la Corte Constitucional en múltiples pronunciamientos ha insistido en señalar que esta medida, por tratarse de una forma de privación de la libertad que se impone a quien se encuentra cobijado por la presunción de inocencia, debe tener en la práctica un verdadero carácter excepcional. Es por ello que afirmó que “no pueden convertirse en un mecanismo indiscriminado, general y automático”<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> Entre otras, las sentencias C-237 de 2005, C-850 de 2005, C-879 de 2011, C-239 de 2012, T-276 de 2016. Corte Constitucional.

<sup>25</sup> Así lo señaló la Corte Constitucional en diferentes decisiones, de las cuales cabe resaltar, recientemente, la Sentencia SU-122 de 2022.

<sup>26</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-695 de 2013

La Corte Constitucional estableció como uno de los elementos del Estándar Constitucional Mínimo que debe cumplir una política criminal adecuada a un Estado social y democrático del derecho como el colombiano el que “las medidas de aseguramiento privativas de la libertad deben ser excepcionales”, e indicó que “son alarmantes los informes que comprueban que en Colombia este instrumento de protección a la comunidad, se ha convertido en una especie de herramienta de investigación o de sanción anticipada para las personas sindicadas, que afecta gravemente el principio de presunción de inocencia”<sup>27</sup>.

A pesar de lo anterior, lo cierto es que la excepcionalidad de la detención preventiva como pilar del proceso penal en Colombia se ha visto pervertida, entre otras, por la tendencia legislativa de aumentar el ámbito de aplicación de la detención preventiva en establecimiento de reclusión<sup>28</sup>, relegando la aplicación de la detención domiciliaria y, aún más, el recurso a las medidas no privativas de libertad. Una de las pocas leyes que se ha alejado de la tendencia expansiva en la materia ha sido la Ley 2292 del 2023, que modificó las causales que permiten la de la detención preventiva intramural por detención domiciliaria para mujeres gestantes, lactantes o cabeza de hogar.

El proyecto que se presenta se encuentra totalmente alineado con uno de los pilares del proceso penal en Colombia, esto es, la excepcionalidad de la detención preventiva en amparo de la libertad personal. Además, es una reforma que responde al constante llamado y necesidad de una legislación que incorpore el enfoque de género. Asimismo, al determinar el Acuerdo Final la necesidad de un tratamiento penal diferenciado, se encuentra un soporte constitucional de interpretación adicional para el desarrollo de este texto normativo. La propuesta legislativa que se presenta, al igual que la Ley 2292 del 2023 en su momento, es un paso para avanzar en tal dirección.

La Corte Constitucional avaló como una medida legítima con enfoque de género en materia de política criminal la Ley 2292 de 2023. En esa oportunidad, estimó válido que delitos asociados a drogas sean sancionados con medidas alternativas a la prisión, pues la obligación estatal de perseguir este tipo de crímenes derivada de acuerdos internacionales no se limita al uso de sanciones privativas de la libertad. De acuerdo con la Corte, la Ley 2292 de 2023 es una medida afirmativa que reconoce a un sector de población históricamente discriminado en el ámbito de la persecución penal y en el sistema penitenciario. En este sentido, la alternatividad penal es considerada desde las características especiales de mujeres que se han visto afectadas de manera desproporcionada por el uso irracional de la prisión<sup>29</sup>. Como efectos materializados de esta ley, al 30 de enero de 2025, se registran 121 decisiones favorables, 114 mujeres se

encuentran en libertad y 5 mujeres han cumplido su pena a través de servicios de utilidad pública.

Las medidas no privativas de la libertad han sido ampliamente desarrolladas debido a la posibilidad que abren los mandatos internacionales y a la masiva vulneración de derechos fundamentales constatada en prisiones de diferentes países. Basándose en la particular experiencia de prisionalización que viven las mujeres, las Reglas de Bangkok establecen una serie de lineamientos para un tratamiento específico y diferenciado a las mujeres en el sistema penitenciario. Junto a la importancia de diseñar medidas alternativas al encarcelamiento, se consagra la necesidad de que las mujeres no sean separadas de su núcleo familiar, sobre todo cuando tienen personas que dependen de ellas. En esta misma línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos expresó:

El derecho internacional de los derechos humanos promueve la priorización del uso de medidas alternativas o sustitutivas, atendiendo también al perfil de las mujeres que actualmente son sometidas al sistema penal, eso es que cometieron delitos no violentos y representan un riesgo bajo para la seguridad ciudadana, así como al hecho de que la privación de libertad puede causar un daño grave a las y los hijos, tanto si son separados de sus madres detenidas como si son encarcelados con ellas<sup>30</sup>.

El panorama relatado hasta el momento evidencia la necesidad de otorgar un tratamiento penal diferenciado a las mujeres investigadas por delitos relacionados con el narcotráfico. Esto cobra mayor relevancia cuando se observan los rangos punitivos de los delitos objeto del proyecto. La pena mínima de los delitos relacionados con estupefacientes (artículos 375, 376 y 377) es superior a los 5 años de prisión y la pena máxima podría llegar a ser de 30 años. Al tratarse de delitos que superan el mínimo de pena de 4 años, a quien sea imputado por estos en términos objetivos se le podría imponer una medida de aseguramiento privativa de libertad en establecimiento carcelario<sup>31</sup>. Lo mismo pasará en imputaciones por hurto agravado o calificado.

Por otro lado, a pesar de que la detención preventiva en establecimiento puede sustituirse por la detención domiciliaria (artículo 314 de la Ley 906 del 2004), lo cierto es que este beneficio no es suficiente para aquellas mujeres gestantes, lactantes, cuidadoras o proveedoras, toda vez que su libertad sigue restringida, lo cual les impediría desarrollar este tipo de actividades fundamentales en su núcleo familiar, lo que conlleva a situaciones de desmejora en las condiciones de vida, económicas, sociales y de cuidado al interior de sus familias. Además, la

<sup>27</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-762 de 2015.

<sup>28</sup> Algunas de estas leyes han sido las siguientes: 1142 del 2007, 1098 de 2006, 1453 de 2011, 1474 de 2011, 1908 de 2018, 1944 de 2018, Ley 2197 de 2022.

<sup>29</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-256 de 2022.

<sup>30</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos (2022). Opinión Consultiva número 29 de 30 de mayo de 2022. “Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad”. p. 52.

<sup>31</sup> Según el numeral 2 del artículo 313 del Código de Procedimiento Penal, procede la detención preventiva intramural: “En los delitos investigables de oficio, cuando el mínimo de la pena prevista por la ley sea o exceda de cuatro (4) años”.

jurisprudencia constitucional<sup>32</sup> ha confirmado en tal medida una postura proteccionista para las personas que la mujer tiene a su cargo, mas no para ella, supeditando esta concesión al estado de abandono y desprotección en el que queden las personas que dependen de la mujer.

De esta manera, con el proyecto no solo se pretende reducir los costos humanos, sociales, económicos y familiares que tiene la privación de libertad para las mujeres, sino también disminuir los índices de hacinamiento carcelario y hacer efectiva la verdadera excepcionalidad de la detención preventiva en un grupo poblacional sobrecriminalizado por delitos relacionados con estupefacientes y no violentos.

Finalmente, en lo que se refiere a los conceptos de “mujer cabeza de familia” y “marginalidad”, que se encuentran en los numerales 4 y 6 del artículo 38-I del Código Penal, respectivamente, se aclara el contenido de cada uno de ellos, dándoles un alcance preciso en lo que se refiere a la aplicación de los servicios de utilidad pública como pena sustitutiva de la prisión, y al uso preferente de medidas de aseguramiento no privativas de la libertad en el caso de mujeres cabeza de familia que sean procesadas por delitos relacionados con el hurto y algunos vinculados al tráfico de estupefacientes. Lo anterior, con la finalidad de evitar interpretaciones extensivas de esos conceptos que puedan dar lugar a una exclusión amplia de las mujeres que aspiren a estas medidas alternativas con base en la incorporación de normas externas, que tienen mayores niveles de exigencia y, por tanto, tienen un impacto limitado.

En primer lugar, se aclara que el concepto de “mujer cabeza de familia” incluye a las mujeres que se han hecho cargo de familiares menores de edad, en situación de discapacidad o que por motivos de enfermedades o de su edad requieran de cuidados o apoyo permanente. Con ello, la aplicación de la norma no llevaría consigo restricciones frente a otros familiares en relación con cuyo cuidado las mujeres podrían verse empujadas a cometer los delitos en el contexto de los roles de género del cuidado y situaciones de exclusión social. En ese sentido, puede tratarse de sobrinos o nietos menores de edad, de padres, madres o tíos adultos mayores o con enfermedades que requieran cuidados especiales y que la norma no cubre expresamente en la actualidad. Así mismo, se indica que las labores de cuidado asociadas al concepto de mujer cabeza de familia para los efectos de estas normas implican que la mujer se haya hecho cargo social, afectiva o económicamente de esas personas de manera permanente, de manera principal, sin hacer alusión al concepto de “jefatura del hogar”, que podría generar confusiones con otros, ni a la exclusividad del rol de cuidado que se ha asociado con algunos conceptos tradicionales de “cabeza de familia”.

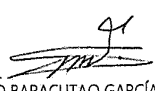
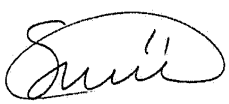
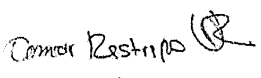
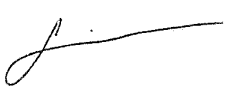
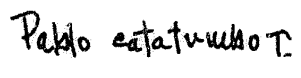
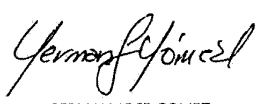
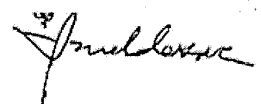
En segunda medida, respecto del concepto de “marginalidad”, se indica que este no es dependiente del aquél que contiene el artículo 56 del Código Penal o equivalente necesariamente al concepto

de “pobreza extrema”, sino que son aquellas condiciones de exclusión social y económica en que se pudiera encontrar la mujer y que, dado el rol de cuidado que ostenta respecto de los familiares previamente mencionados, podrían haber incidido en su participación en la conducta delictiva.

Estas definiciones también serían aplicables al caso de las mujeres que se encuentran procesadas por delitos asociados al hurto o algunos de estupefacientes, a efectos de que se acuda preferentemente a medidas de aseguramiento no privativas de la libertad, respetando por supuesto la presunción de inocencia.

Conforme a lo anterior, se garantiza un enfoque diferencial en la aplicación de medidas de política criminal, dentro de los estándares establecidos en la materia por parte de la Corte Constitucional y en ejercicio de la libertad de configuración democrática del Derecho Penal de la que goza el legislador.

De los Congresistas,

|                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <br>JAIRO REINALDO GALA SUAREZ<br>Representante a la Cámara por Santander<br>Partido Comunes       | <br>PEDRO BARACUTAO GARCÍA OSPINA<br>Representante a la Cámara por Antioquia<br>Partido Comunes |
| <br>SANDRA RAMÍREZ LOBO SILVA<br>Senadora de la República<br>Partido Comunes                      | <br>OMAR DE JESÚS RESTREPO CORREA<br>Senadora de la República<br>Partido Comunes               |
| <br>LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO<br>Representante a la Cámara por Valle del Cauca<br>Partido Comunes | <br>JULIAN GALLO CUBILLOS<br>Senador de la República<br>Partido Comunes                        |
| <br>CARLOS CARREÑO MARIN<br>Representante a la Cámara por Bogotá<br>Partido Comunes               | <br>PABLO CATATUMBO TORRES VICTORIA<br>Senador de la República<br>Partido Comunes              |
| <br>GERMAN JOSE GOMEZ<br>Representante a la Cámara por Atlántico<br>Partido Comunes               | <br>IMELDA DAZA COTES<br>Senadora de la República<br>Partido Comunes                           |

CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 26 de agosto del año 2025

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley X Ato Legislativo

No. 266 Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrito Por: Jairo Gala

SECRETARÍA GENERAL

32 Sentencia T-693 de 2010 de la Corte Constitucional.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 269 DE  
2025 CÁMARA

por medio del cual se regula el contrato de  
trabajo de los trabajadores oficiales.

Bogotá, D. C., agosto de 2025.

Señor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

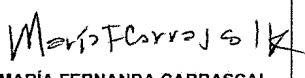
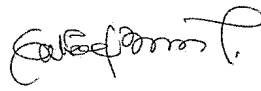
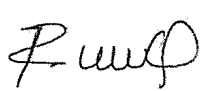
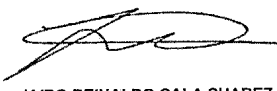
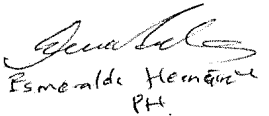
Secretario General

Cámara de Representantes

Referencia: Radicación del proyecto de ley.

En nuestra condición de miembros del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en la Constitución Política de Colombia y en la Ley 5ª de 1992, nos permitimos poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente Proyecto de Ley número 269 de 2025 Cámara, por medio del cual se regula el contrato de trabajo de los trabajadores oficiales, con el fin de iniciar con el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Constitución y la ley.

Atentamente,

|                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                              |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <br>MARÍA FERNANDA CARRASCAL<br>ROJAS<br>Representante a la Cámara por Bogotá<br>Pacto Histórico              | <br>GABRIEL BECERRA YAÑEZ<br>Representante a la Cámara por Bogotá<br>Pacto Histórico - Unión Patriótica                   |
| <br>JORGE HERNAN BASTIDAS<br>ROSERO<br>Representante a la Cámara por el Cauca<br>Pacto Histórico              | <br>ROBERT DAZA GUEVARA<br>Senador de la República<br>Pacto Histórico                                                     |
| <br>ERICK VELASCO BURBANO<br>Representante a la Cámara por Nariño<br>Coalición Pacto Histórico                | <br>JAIRO REINALDO CALA SUAREZ<br>Representante a la Cámara Santander<br>Partido Comunes                                  |
| <br>CATALINA DEL SOCORRO PÉREZ PÉREZ<br>Honorable Senadora de la República<br>Colombia Humana-Pacto Histórico | <br>ANDRÉS CANCEMANCE LOPEZ<br>Representante a la Cámara<br>Departamento de Putumayo<br>Pacto Histórico - Colombia Humana |
| <br>Esmeralda Hernández<br>P.H.                                                                               |                                                                                                                                                                                                              |

PROYECTO DE LEY NÚMERO 269 DE 2025  
CÁMARA

por medio del cual se regula el contrato de trabajo  
de los trabajadores oficiales.

El Congreso de la República

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente iniciativa busca modernizar el régimen laboral de los y las trabajadoras oficiales del sector público, garantizando modalidades claras de contratación, debido proceso laboral y tabla indemnizatoria, consagrando el principio de favorabilidad, seguridad jurídica y eficiencia en la gestión estatal.

**Artículo 2°. Contrato de trabajo de los y las trabajadoras oficiales.** Se denominará contrato a término indefinido cuando el contrato de trabajo no sea estipulado expresamente a término fijo, cuando su duración no esté determinada por la obra o la naturaleza de la labor contratada, o no se refiera a un trabajo ocasional o transitorio.

El contrato a término indefinido estará vigente mientras subsistan las causas que le dieron origen y la materia del trabajo.

El contrato de trabajo de duración indefinida se presume, como regla general.

Todo contrato será revisable cuando sobrevengan imprevisibles y graves alteraciones de la normalidad económica.

La sola sustitución del patrón no extingue el contrato de trabajo. El sustituido responderá solidariamente con el sustituto, durante el año siguiente a la sustitución, por todas las obligaciones anteriores.

**Artículo 3°. Duración del contrato de trabajo a término fijo.** El contrato celebrado por tiempo determinado deberá constar siempre por escrito y su plazo no podrá exceder de dos (2) años; luego de este plazo se entenderá celebrado a término indefinido.

**Artículo 4°. Terminación con justa causa y procedimiento sancionatorio laboral.** La terminación del contrato de trabajo de los y las trabajadoras oficiales deberá sustentarse en una justa causa previamente invocada por la entidad pública y puesta en conocimiento del trabajador para su contradicción en cumplimiento del debido proceso.

En todas las actuaciones para aplicar sanciones de carácter laboral, se deberán aplicar las garantías del debido proceso, esto es, como mínimo los siguientes principios: dignidad, presunción de inocencia, indubio pro disciplinado, proporcionalidad, derecho a la defensa, contradicción y controversia de las pruebas, intimidad, lealtad y buena fe, imparcialidad, respeto al buen nombre y a la honra, y *non bis in idem*.

Se deberá aplicar como mínimo el siguiente procedimiento, cuyas etapas deberán evacuarse, por regla general, de forma escrita:

- Comunicación formal de la apertura del proceso al trabajador o trabajadora, indicando hechos, conductas u omisiones que motivan el proceso.
- El traslado al trabajador o trabajadora de todas y cada una de las pruebas que

fundamentan los hechos, conductas u omisiones del proceso.

3. La indicación de un término durante el cual el trabajador o trabajadora pueda manifestarse frente a los motivos del proceso, controvertir las pruebas y allegar las que considere necesarias para sustentar su defensa, el cual en todo caso no podrá ser inferior a 5 días.

Únicamente en caso de que la defensa del trabajador frente a los hechos, conductas u omisiones que motivaron el proceso solicite que la manifestación sobre los descargos se haga de manera verbal, se hará un acta en la que se transcribirá de forma exacta la versión o descargos rendidos por el trabajador.

La inexactitud o cambio del acta sobre la versión del trabajador frente a los descargos rendidos de manera verbal afectará la validez plena del procedimiento.

En caso de utilizarse tecnologías de la información y las comunicaciones, como señala el parágrafo 6° de este artículo en caso de que sea grabada la versión o descargos rendidos por el trabajador, una vez se firme un consentimiento para dicha grabación, la entidad deberá conservarla por un término máximo de tres (3) años.

4. El pronunciamiento definitivo sobre la sanción, el cual será debidamente motivado, identificando específicamente la(s) causa(s) o motivo(s) de la decisión. Este pronunciamiento deberá efectuarse a través de una audiencia formal en las instalaciones de la entidad, a través de una comunicación que determine la fecha y la hora de la diligencia.
5. De ser el caso, la imposición de una sanción proporcional a los hechos u omisiones que la motivaron.
6. La posibilidad del trabajador de impugnar la decisión, la cual deberá presentarse en un término máximo de cinco (5) días contados a partir de la decisión que imponga la sanción.

**Parágrafo 1°.** El procedimiento sancionatorio laboral aquí establecido no será incompatible con el procedimiento y sanciones disciplinarias establecidas para los servidores públicos en la Ley 1952 de 2019.

**Parágrafo 2°.** El procedimiento sancionatorio laboral deberá realizarse en un término razonable atendiendo al principio de inmediatez, sin perjuicio de que esté estipulado un término diferente en el Contrato de Trabajo, Convención Colectiva, Laudo Arbitral o Reglamento Interno de Trabajo.

**Parágrafo 3°.** Si el trabajador o trabajadora se encuentra afiliado a una organización sindical, deberá estar asistido o acompañado por uno (1) o dos (2) representantes del sindicato y estos tendrán el derecho de velar por el cumplimiento de los

principios de derecho de defensa y debido proceso del trabajador sindicalizado, dando fe de ellos al final del procedimiento.

**Parágrafo 4°.** El trabajador con discapacidad deberá contar con medidas y ajustes razonables que garanticen la comunicación y comprensión recíproca en el marco del debido proceso.

**Parágrafo 5°.** Las entidades públicas que tengan en su planta trabajadores oficiales deberán actualizar el Reglamento Interno de Trabajo, acorde con los parámetros descritos dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.

**Parágrafo 6°.** Este procedimiento podrá realizarse utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones, siempre y cuando el trabajador cuente con estas herramientas a disposición.

**Artículo 5°. Terminación unilateral y sin justa causa del contrato de trabajo.** En todo contrato de trabajo va envuelta la condición resolutoria por incumplimiento de lo pactado, con indemnización de perjuicios a cargo de la parte responsable. Esta indemnización comprende el lucro cesante y el daño emergente.

En caso de terminación unilateral del contrato de trabajo sin justa causa comprobada por parte de la entidad pública o si da lugar a la terminación unilateral por parte del trabajador por alguna de las justas causas contempladas en la ley (Decreto 1083 de 2015), el primero deberá al segundo una indemnización en los términos que a continuación se señalan:

- a) En los contratos a término fijo, el valor de los salarios correspondientes al tiempo que falte para cumplir el plazo estipulado en el contrato; o el del lapso determinado por la duración de la obra o la labor contratada, caso en el cual la indemnización no será inferior a treinta (30) días.
- b) En los contratos a término indefinido, la indemnización se pagará así:
  1. Cuarenta y cinco (45) días de salario cuando el trabajador tuviere un tiempo de servicio no mayor de un año, cualquiera que sea el capital de la empresa;
  2. Si el trabajador tuviere más de un (1) año de servicio continuo y menos de cinco (5), se le pagarán treinta (30) días adicionales de salario sobre los cuarenta y cinco (45) básicos del numeral 1, por cada uno de los años de servicio subsiguientes, y proporcionalmente por fracción;
  3. Si el trabajador tuviere cinco (5) años o más de servicio continuo y menos de diez (10), se le pagarán treinta y cinco (35) días adicionales de salario sobre los cuarenta y cinco (45) básicos del numeral 1, por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero, y proporcionalmente por fracción;

4. Si el trabajador tuviera diez (10) años o más de servicio continuo, se le pagarán cuarenta (40) días adicionales de salario sobre los cuarenta y cinco (45) básicos del numeral 1 por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero, y proporcionalmente por fracción.

Sin embargo, cuando el trabajador oficial haya cumplido diez (10) años continuos de servicios y fuera despedido sin justa causa, el Juez del Trabajo, mediante demanda del trabajador, podrá ordenar el reintegro de este en las mismas condiciones de empleo de que antes gozaba y el pago de los salarios dejados de percibir, o la indemnización en dinero prevista en el numeral 4, literal b) de este artículo.

Para decidir entre el reintegro o la indemnización, el juez deberá estimar y tomar en cuenta las circunstancias que aparezcan probadas en el juicio, y si de esa apreciación resulta que el reintegro no fuere aconsejable en razón de las incompatibilidades creadas por el despido, podrá ordenar, en su lugar, el pago de la indemnización.

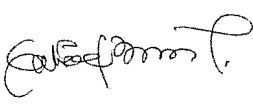
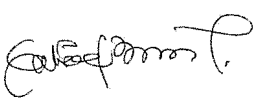
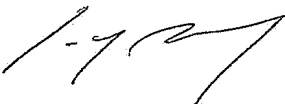
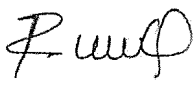
En relación con los trabajadores vinculados a las sociedades de economía mixta, independientemente de la participación accionaria del Estado en estas, conforme lo dispone la Ley 489 de 1998, únicamente será aplicable lo dispuesto en el artículo 64 del Código Sustantivo del Trabajo.

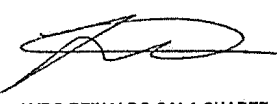
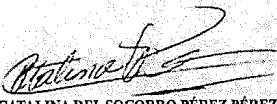
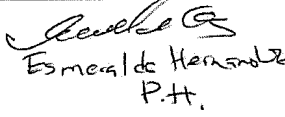
No habrá lugar a las indemnizaciones previstas en este artículo, únicamente si las partes acuerdan restablecer el contrato de trabajo en los mismos términos y condiciones que lo regían en la fecha de su ruptura.

**Artículo 6°. Principio de favorabilidad.** La presente ley constituye un mínimo legal, respeta toda estipulación convencional más favorable y ha de interpretarse según el principio de progresividad y no regresividad.

**Artículo 7°. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su sanción y deroga en particular el artículo 2° de la Ley 64 de 1946 y el artículo 8° de la Ley 6ª de 1945, además de todas las disposiciones legales que le sean contrarias.

Atentamente,

|                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                   |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <br><b>MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS</b><br>Representante a la Cámara por Bogotá<br>Pacto Histórico | <br><b>GABRIEL BECERRA YÁÑEZ</b><br>Representante a la Cámara por Bogotá<br>Pacto Histórico - Unión Patriótica |
| <br><b>JORGE HERNÁN BASTIDAS ROSERO</b><br>Representante a la Cámara por el Cauca<br>Pacto Histórico | <br><b>ROBERT DAZA GUEVARA</b><br>Senador de la República<br>Pacto Histórico                                   |

|                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <br><b>ERICK VELASCO BURBANO</b><br>Representante a la Cámara por Nariño<br>Coalición Pacto Histórico                | <br><b>JAIRO REINALDO CALA SUAREZ</b><br>Representante a la Cámara Santander<br>Partido Comunes                                  |
| <br><b>CATALINA DEL SOCORRO PÉREZ PÉREZ</b><br>Honorable Senadora de la República<br>Colombia Humana-Pacto Histórico | <br><b>ANDRÉS CANCEMANCE LOPEZ</b><br>Representante a la Cámara<br>Departamento de Putumayo<br>Pacto Histórico - Colombia Humana |
| <br><b>Esmeralde Hernández</b><br>P.H.                                                                               |                                                                                                                                                                                                                     |

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente exposición de motivos está compuesta por nueve (9) apartes:

- 1. Objeto del proyecto de ley.
- 2. Problema a resolver.
- 3. Cómo se resuelve el problema.
- 4. Antecedentes.
- 5. Justificación del proyecto.
- 6. Normativa y jurisprudencia.
- 7. Derecho comparado
- 8. Conflicto de intereses.
- 9. Referencias.

1. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

La presente iniciativa busca modernizar el régimen laboral de los y las trabajadoras oficiales del sector público, garantizando modalidades claras de contratación, debido proceso laboral y tablas indemnizatorias, consagrando el principio de favorabilidad, seguridad jurídica y eficiencia en la gestión estatal.

2. PROBLEMA A RESOLVER

El proyecto de ley aborda la precarización jurídica y práctica de las relaciones laborales, como problema estructural en el régimen laboral de los trabajadores y trabajadoras oficiales colombianas, precarización derivada de la anacrónica figura del plazo presuntivo y la falta de armonización con los principios constitucionales y la reciente reforma laboral que ratifica la tendencia a favor de consolidar garantías laborales para la estabilidad de los trabajadores, en este caso en favor de los trabajadores oficiales que se quedan relegados respecto de estos avances.

Históricamente, la Ley 6ª de 1945, modificada por la Ley 64 de 1946, reglamentada por el Decreto número 2127 de 1945, actualmente compilado en el título 30 del Decreto número 1083 de 2015, establecieron que los contratos pactados a un

término indefinido para trabajadores oficiales se presumían celebrados por solo seis meses, renovables tácitamente por períodos iguales. Esta disposición jurídica convertía la vinculación estable en una relación precaria, donde el Estado como empleador podía desvincular al trabajador cada seis meses sin justa causa ni indemnización proporcional al tiempo servido.

Aunque la Corte Constitucional declaró inexecutable la cláusula de reserva asociada a este mecanismo por medio de la Sentencia C-003 de 1998, su aplicación continuó en la práctica administrativa dando por terminadas las relaciones laborales luego de cumplido el plazo de los seis (6) meses, generando incertidumbre jurídica y desprotección. El proyecto resuelve este vacío al consagrar que el contrato indefinido es la regla general, vinculando su vigencia a la subsistencia de las causas objetivas que lo originaron y no a un plazo artificial establecido hace décadas.

Mientras la Reforma Laboral recientemente aprobada establece el contrato indefinido como norma general para el sector privado, los trabajadores oficiales permanecen sometidos a un régimen excepcional que limitaba sus garantías. Por ejemplo, ante una terminación sin justa causa, un trabajador del sector privado recibe indemnizaciones progresivas, pero un trabajador oficial solo podría reclamar salarios pendientes hasta el vencimiento del plazo presuntivo de seis meses. Esta desigualdad de trato contraviene el principio de favorabilidad y el mandato de igualdad material del artículo 13 constitucional.

La falta de un procedimiento unificado para desvincular o sancionar a trabajadores oficiales genera arbitrariedades. El Decreto número 2127 de 1945 no exige un debido proceso robusto para las terminaciones por “vencimiento del plazo presuntivo”, lo que facilita despidos discrecionales y debilita la defensa de grupos vulnerables, como personas con discapacidad, sindicalizados o los conocidos como prepensionados, generando además un conflicto con estándares internacionales de la OIT.

### 3. CÓMO SE RESUELVE EL PROBLEMA

La presente iniciativa propone un régimen único y claro para la contratación laboral de las y los trabajadores oficiales, superando el marco vigente (Ley 6ª de 1945, Ley 64 de 1946 y reglamentos)<sup>1</sup>.

En primer término, el proyecto establece como regla general el contrato a término indefinido, de modo que solo será a término fijo el que se pacte expresamente y por escrito, con duración máxima de dos años (artículo 3º), respaldando el mandato constitucional de estabilidad en el empleo (C.

P. artículo 53). En consecuencia, se elimina la “cláusula de reserva” anacrónica, y, pasado el plazo fijo acordado, el contrato se convierte automáticamente en indefinido. También se aclara que la simple sustitución de entidad empleadora no extingue el contrato, garantizando la continuidad de los trabajadores oficiales.

Por otro lado, el proyecto reglamenta con detalle el procedimiento de terminación con justa causa y el debido proceso laboral (artículo 4º). Se exige que la entidad indique por escrito los hechos, omisiones o conductas que motivan la terminación, comunique formalmente la apertura del proceso, traslade todas las pruebas al trabajador y le conceda un plazo adecuado (no inferior a cinco días) para controvertirlas y presentar su defensa. Luego se debe expedir decisión motivada señalando la causa específica y, de ser pertinente, imponer la sanción proporcional. Estos requisitos integran principios constitucionales (debido proceso administrativo y derecho a la defensa, artículo 29 C. P.) e internacionales como el Protocolo de San Salvador que en el literal d) del artículo 7º plantea la estabilidad y reparación en caso de despidos injustificados.

El procedimiento diseñado no contradice las normas disciplinarias del empleo público (Ley 1952 de 2019), sino que las complementa para asegurar transparencia y garantías equivalentes a las del sector privado.

En materia de terminación unilateral sin justa causa, el proyecto reemplaza las prácticas informales por un esquema de indemnizaciones proporcionales (artículo 5º). Para contratos fijos, se reconoce como indemnización los salarios correspondientes al tiempo restante pactado, con un mínimo de treinta días. Para contratos indefinidos se aplica una escala progresiva basada en la antigüedad, inspirada en la indemnización por despido del Código Sustantivo del Trabajo, de modo que los montos crecen con los años de servicio. Con ello se protege el lucro cesante y el daño emergente, desincentivando despidos arbitrarios.

Además, se contempla expresamente la opción de reintegro (en las mismas condiciones de empleo) cuando se trate de servidores con más de diez años continuos de servicio despedidos sin justa causa, en consonancia con la protección reforzada que exige el ordenamiento y la jurisprudencia. Solo si las partes así lo acordaran expresamente podría restablecerse el contrato en los mismos términos, evitando el pago de indemnizaciones.

Finalmente, la iniciativa promueve el principio de favorabilidad y progresividad (artículo 6º). Esto significa que la ley es un piso mínimo de derechos: respeta toda cláusula o convención colectiva más beneficiosa y debe interpretarse en favor del trabajador. Asimismo, proscribimos cualquier retroceso en las condiciones laborales adquiridas, en armonía con la prohibición constitucional de menoscabar la dignidad y los derechos laborales de los servidores

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. (2010, 4 de agosto). Sentencia 11001-03-25-000-2007-00006-00 (0066-07). Ponente: Gerardo Arenas Monsalve. [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-25-000-2007-00006-00\(0066-07\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-25-000-2007-00006-00(0066-07).pdf)

públicos. En conjunto, estas medidas garantizan seguridad jurídica al Estado (al crear reglas claras y uniformes) y a los trabajadores (al establecer un régimen estable, previsible y acorde con estándares internacionales).

#### 4. ANTECEDENTES

La figura del plazo presuntivo, consagrada en el artículo 2.2.30.6.4 del Decreto número 1083 de 2015, que compiló el artículo 40 del Decreto número 2127 de 1945, ha sido objeto de críticas estructurales por su incompatibilidad con los principios constitucionales de estabilidad laboral y dignidad humana. Esta norma, que presume la celebración de contratos “indefinidos” por períodos renovables de seis meses, fue cuestionada desde 1998 por la Corte Constitucional en la Sentencia C-003, donde se advirtió que imponer liquidaciones periódicas semestrales contradice los principios de eficiencia administrativa y convierte la estabilidad laboral en algo inalcanzable; esto ocurre al fragmentar relaciones laborales con vocación de permanencia. Pese a este pronunciamiento, el marco regulatorio persiste, generando un régimen de excepción para los trabajadores oficiales que los sitúa en desventaja frente al sector privado, donde el Código Sustantivo del Trabajo consagra indemnizaciones progresivas y contratación indefinida como regla general.

Los esfuerzos legislativos por eliminar esta figura anacrónica cobraron fuerza durante el gobierno del presidente Gustavo Petro. En el primer semestre de 2023, el proyecto de Reforma Laboral incluyó la derogatoria expresa de los artículos 40, 43 y 47 del Decreto número 2127 de 1945, argumentando que el plazo presuntivo vulnera el artículo 53 de la Constitución al negar indemnizaciones proporcionales al tiempo servido y facilitar desvinculaciones arbitrarias. Esta iniciativa, sin embargo, fue archivada en el Congreso tras presiones de sectores económicos que alegaron impactos en la flexibilidad laboral del Estado. En respuesta, los sindicatos intensificaron su lucha presentando en el segundo semestre de 2023 petición formal al Ministerio de Trabajo para incluir en la reforma la derogatoria del artículo 43 del Decreto número 2127 de 1945 y los apartados 1 y 2 de la Ley 6ª de 1945, sustentándose en la desprotección que sufren miles de trabajadores por esta figura.

El 18 de junio de 2024 marcó un hito cuando la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes aprobó en primer debate un articulado de reforma laboral que establecía la contratación indefinida como regla general para trabajadores oficiales; no obstante, al llegar al Senado en junio de 2025, el artículo fue excluido de la “ponencia mayoritaria” pese a múltiples proposiciones de senadores que insistían en su pertinencia jurídica. El Ministerio del Trabajo expresó su preocupación por esta omisión que perpetuaba un trato discriminatorio incompatible con los principios y derechos fundamentales que constituyen el Estado Social de Derecho. La Ley 2466 de 2025, aunque avanzó en estabilidad para el sector privado, mantuvo en su artículo 3º la

exclusión de los trabajadores oficiales del régimen del Código Sustantivo del Trabajo, relegándolos a “estatutos especiales” obsoletos.

Jurídicamente, la resistencia a la eliminación del plazo presuntivo evidencia una tensión entre la autonomía contractual del Estado y los principios que inspiran y direccionan el derecho laboral, ya que termina por desnaturalizar el contrato indefinido al imponer renovaciones automáticas que ignoran la realidad del servicio continuo. Esta divergencia entre la práctica administrativa y la jurisprudencia ha generado un vacío que los sindicatos y trabajadores han denunciado mediante acciones de tutela y demás instrumentos jurídicos, además de contravenir el Convenio número 158 de la OIT sobre terminación de la relación de trabajo, que debería inspirar las prácticas contractuales entre empleadores y trabajadores. Este proyecto de ley retoma el consenso técnico de la Corte Constitucional y los estándares de la OIT para cerrar esta brecha que persiste como una deuda histórica del Estado colombiano.

La lucha contra el plazo presuntivo se enmarca en un debate constitucional amplio sobre la primacía de la realidad ante formalismos, principio reconocido en el artículo 4º de la Ley 2466 de 2025, evidenciando la paradoja existente entre el sector privado que avanza hacia contratos indefinidos con indemnizaciones progresivas (artículo 5º) y los trabajadores oficiales que siguen sometidos a una ficción jurídica que desconoce la continuidad efectiva de sus servicios.

#### 5. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

El proyecto responde a profundas **incongruencias y desigualdades** del régimen laboral de los trabajadores oficiales. En Colombia, los trabajadores oficiales (vinculados por contrato laboral con entidades públicas) han sido tradicionalmente discriminados con respecto a los privados: carecen de indemnización fija al finalizar injustificadamente su vínculo y pueden ser despedidos tácitamente mediante el plazo presuntivo (contrato indefinido interpretado como semestral). Numerosos fallos y conceptos han señalado que esto vulnera el principio de igualdad y estabilidad laboral.

La aplicación del plazo presuntivo crea una desventaja frente a los trabajadores del sector privado y permite despedir sin indemnización ni justificación, lesionando los postulados de justicia material. De esta forma, en la Sentencia C-003 de 1998, la **Corte Constitucional** señaló en torno a la cláusula de reserva (que incluye el plazo presuntivo) que:

*“Así entendida, la cláusula de reserva se erige en un desconocimiento frontal de la garantía de estabilidad laboral que reconoce la Carta Política de manera expresa en el artículo 53 superior. En efecto, si bien esta garantía no reviste un carácter absoluto, por cuanto no significa un derecho del trabajador a permanecer indefinidamente en el cargo, concretándose tan solo en el contenido de continuidad y permanencia que deben revestir*

*las relaciones obrero-patronales, sí involucra la necesidad de pagar una indemnización cuando dichas expectativas de permanencia resultan ser injustificadamente defraudadas. De esta manera, para la Corte, la terminación puede considerarse respetuosa del mencionado derecho de rango superior, aunque no obedezca a una de las causales de justa terminación consagradas por la ley, siempre y cuando se reconozca la correspondiente indemnización por despido injustificado”.*

En consecuencia, la eliminación del plazo presuntivo busca alinear la legislación con la protección constitucional del trabajo y la igualdad de trato: los trabajadores oficiales deben gozar de estabilidad y compensación similar a la de los empleados del sector privado.

- El plazo presuntivo es discriminatorio: permite a la administración terminar contratos indefinidos sin motivo expreso ni indemnizar, en contraste con los empleados privados, ello resulta “inequitativo” en un Estado Social de Derecho.
- La Corte ha exigido que toda terminación debe compensarse (como manda el derecho laboral fundamental); por tanto, la existencia del plazo presuntivo viola los principios de igualdad y protección al trabajo.
- Aunque el Decreto número 1083 de 2015 reglamenta la contratación oficial, no suprime el plazo presuntivo. El Convenio 158 de la OIT sobre la terminación de la relación de trabajo reconoce el derecho a indemnización o reajuste en casos de terminación injustificada, lo cual apoya la reforma propuesta.

### **Sobre el establecimiento de una escala de indemnización**

Actualmente, la ley permite que, ante un despido arbitrario de un trabajador oficial, Este reclame los salarios faltantes más “la indemnización de perjuicios a que haya lugar”. Sin embargo, la cuantía exacta queda indeterminada, lo cual genera inseguridad jurídica y eventual discrecionalidad en la reparación.

En el sector privado colombiano, el artículo 64 del Código Sustantivo del Trabajo establece claramente una escala fija de indemnización (días de salario según años de servicio) en caso de despido injustificado. Para los trabajadores oficiales no existe una escala análoga definida en la ley especial, lo que los deja en peor situación.

A su vez, resulta inequitativo que, al compararse con el régimen privado, un empleado oficial despedido por el plazo presuntivo no reciba indemnización fija como sus pares del sector privado.

Por su parte, una escala definida de indemnización (por ejemplo, basada en la antigüedad o salario) favorece la previsibilidad y evita arbitrariedades. Estudios y sentencias han recomendado topes e

incrementos equitativos (e.g. artículo. 64 CST) para proteger al trabajador despedido, lo cual podría adaptarse al régimen oficial.

Finalmente, el principio de “compensación adecuada” por terminación injustificada está presente en convenios de la OIT y otros instrumentos de derechos laborales. La reforma busca concretar este principio estableciendo montos o fórmulas de indemnización específicos para los trabajadores oficiales, en línea con las recomendaciones de la OIT<sup>2</sup> sobre protección frente a despidos arbitrarios.

En suma, la propuesta de escala de indemnización reforzaría la igualdad con el sector privado y la coherencia con el derecho internacional. Al precisar en la ley una indemnización equivalente, se garantiza una compensación justa y proporcional para los trabajadores oficiales, evitando discrecionalidad.

### **Derecho al debido proceso disciplinario**

Los trabajadores oficiales, al ser considerados servidores públicos (C. P., artículo 123), están sujetos al **régimen disciplinario del Estado**, es decir, al Código General Disciplinario (Ley 1952 de 2019). Este ordenamiento consagra de manera expresa el **debido proceso, preceptuando que:**

*“El disciplinable deberá ser investigado y luego juzgado por funcionario diferente, independiente, imparcial y autónomo que sea competente, quienes deberán actuar con observancia formal y material de las normas que determinen la ritualidad del proceso, en los términos de este código y dándole prevalencia a lo sustancial sobre lo formal.*

*En el proceso disciplinario debe garantizarse que el funcionario instructor no sea el mismo que adelante el juzgamiento.*

*Todo disciplinable tiene derecho a que el fallo sancionatorio sea revisado por una autoridad diferente; su trámite será el previsto en esta ley para el recurso de apelación. En el evento en que el primer fallo sancionatorio sea proferido por el Procurador General de la Nación, la doble conformidad será resuelta en la forma indicada en esta ley”.*

Por su parte, la Ley 2466 de 2025, que implementa la reforma laboral, incorporó expresamente las garantías del debido proceso disciplinario para todo trabajador. En su artículo 7º (modificando el artículo 115 del CST) enumera los principios mínimos que deben observarse al imponer sanciones laborales: dignidad del trabajador, presunción de inocencia, in dubio pro disciplinado, proporcionalidad, derecho a la defensa, contradicción, respeto a la intimidad, buena fe, imparcialidad, respeto al buen nombre y *non bis in idem*, entre otros. Además, fija un procedimiento básico:

*“1. Comunicación formal de la apertura del proceso al trabajador o trabajadora.*

<sup>2</sup> Si bien este Convenio no ha sido ratificado por Colombia, debe ser fuente auxiliar y criterio para la adopción de medidas legislativas.

2. La indicación de hechos, conductas u omisiones que motivan el proceso, la cual deberá ser por escrito.
3. El traslado al trabajador o trabajadora de todas y cada una de las pruebas que fundamentan los hechos, conductas u omisiones del proceso.
4. La indicación de un término durante el cual el trabajador o trabajadora pueda manifestarse frente a los motivos del proceso, controvertir las pruebas y allegar las que considere necesarias para sustentar su defensa, el cual en todo caso no podrá ser inferior a 5 días. En caso de que la defensa del trabajador frente a los hechos, conductas u omisiones, que motivaron el proceso a que sea verbal; se hará un acta en la que se transcribirá la versión o descargos rendidos por el trabajador.
5. El pronunciamiento definitivo debidamente motivado, identificando específicamente la(s) causa(s) o motivo(s) de la decisión.
6. De ser el caso, la imposición de una sanción proporcional a los hechos u omisiones que la motivaron.
7. La posibilidad del trabajador de impugnar la decisión.

**Parágrafo 1º.** Este procedimiento deberá realizarse en un término razonable atendiendo al principio de inmediatez, sin perjuicio de que esté estipulado un término diferente en convención colectiva, laudo arbitral o reglamento interno de trabajo.

**Parágrafo 2º.** Si el trabajador o trabajadora se encuentra afiliado a una organización sindical, podrá estar asistido o acompañado por uno (1) o dos (2) representantes del sindicato que sean trabajadores de la empresa y se encuentren presentes al momento de la diligencia, y estos tendrán el derecho de velar por el cumplimiento de los principios de derecho de defensa y debido proceso del trabajador sindicalizado, dando fe de ellos al final del procedimiento...”

Este mecanismo garantiza “la aplicación del debido proceso” en el ámbito laboral. Aunque la reforma se publicó en el contexto privado, sus normas no se contraponen con el procedimiento disciplinario inscrito en el Código General Disciplinario, Ley 1952 de 2019. Así lo ha establecido la jurisprudencia de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia; de esta forma, en la Sentencia SL1981-2019, que preceptuó:

“...En otros términos, debido a la calidad de trabajador de esta entidad sui generis, una misma conducta puede generar diversas consecuencias jurídicas, y por ello, ser objeto de investigación a través de un procedimiento, que sería el disciplinario, dado que ese comportamiento puede lesionar el interés jurídico de la transparencia y moralidad en la prestación de un servicio público,

y a su vez, ser objeto de reproche por el empleador, en la medida en que se pierde la confianza y dinamismo en la relación laboral, dando lugar a dos actuaciones diferentes, sin que implique una vulneración al principio non bis in ídem, en razón de que la causa y finalidad son diversas, puesto que protegen intereses claramente diferenciables.

En el anterior cargo, se explicaron las diferencias entre la función disciplinaria, la cual se aplica a los trabajadores del Banco de la República, en razón de que, **pese a que sus relaciones laborales están marcadas por el Código Sustantivo del Trabajo, por cumplir funciones públicas, están sometidos al Código Disciplinario Único, y las relaciones contractuales laborales, que, de resultar afectadas por algún incumplimiento del trabajador, acorde con lo descrito en la legislación sustantiva del trabajo, en armonía con el reglamento interno, siguen su propio lineamiento y regulación.**” (Negrillas y subrayas fuera del texto original).

Dado que los trabajadores oficiales dependen de un contrato sujeto en principio al mismo estatuto (Código Sustantivo del Trabajo), resulta necesario que la modernización de su régimen los incluya. Es decir, el empleador estatal no puede sancionar sin seguir un trámite previo leal y contradictorio. Por eso la reforma consagra reglas detalladas (notificación, debate probatorio, motivación de la sanción).

Por su parte, la Corte Constitucional ha reiterado que el artículo 29 de la Constitución garantiza el debido proceso en todo juicio o actuación administrativa; en ese sentido, a través de la Sentencia C-593 de 2014, la Corte preceptuó:

“La jurisprudencia ha señalado que el hecho de que el artículo 29 de la Constitución disponga que el debido proceso se aplica a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas implica que “en todos los campos donde se haga uso de la facultad disciplinaria, entiéndase esta como la prerrogativa de un sujeto para imponer sanciones o castigos, deben ser observados los requisitos o formalidades mínimas que integran el debido proceso”. En virtud de lo anterior, ha determinado que este mandato “no solo involucra u obliga a las autoridades públicas, en el sentido amplio de este término, sino a los particulares que se arrogan esta facultad, como una forma de mantener un principio de orden al interior de sus organizaciones (v. gr. establecimientos educativos, empleadores, asociaciones con o sin ánimo de lucro, e.t.c.)”. Agregó la Corporación, en relación con la sujeción al debido proceso en los procedimientos en que los particulares tienen la posibilidad de aplicar sanciones o juzgar la conducta de terceros, lo siguiente: “No podría entenderse cómo semejante garantía, reconocida al ser humano frente a quien juzga o evalúa su conducta, pudiera ser exigible únicamente al Estado. También los particulares, cuando se hallen en posibilidad de aplicar sanciones o castigos, están obligados por la Constitución a observar las reglas del debido proceso, y es un derecho fundamental de la persona procesada el de

*que, en su integridad, los fundamentos y postulados que a esa garantía corresponden le sean aplicados". En otras ocasiones, esta Corte ha llegado a la misma conclusión apoyada en el argumento de que "la garantía del debido proceso ha sido establecida en favor de la persona, de toda persona, cuya dignidad exige que, si se deducen en su contra consecuencias negativas derivadas del ordenamiento jurídico, tiene derecho a que su juicio se adelante según reglas predeterminadas, por el tribunal o autoridad competente y con todas las posibilidades de defensa y de contradicción, habiendo sido oído el acusado y examinadas y evaluadas las pruebas que obran en su contra y también las que constan en su favor".*

Por tanto, este proyecto de ley busca que explícitamente se respeten estas garantías constitucionales y legales. En definitiva, garantizar el debido proceso disciplinario significa implementar procedimientos completos (investigación formal, oportunidad de descargos, juzgamiento imparcial, recursos, etc.) para que las sanciones disciplinarias a los trabajadores oficiales no violen sus derechos fundamentales.

## **6. MARCO NORMATIVO (Normas nacionales, internacionales, jurisprudencia)**

### **6.1. Ordenamiento jurídico internacional:**

#### **CONVENIOS DE LA OIT**

##### **• Convenio 100 (1951) – Igualdad de remuneración.**

Adoptado en el marco de la posguerra mundial, este convenio surgió como respuesta a las desigualdades salariales persistentes en un período de reconstrucción económica global. Reconoce el derecho a igual salario por trabajo de igual valor sin discriminación, obligando a los Estados a promover la aplicación objetiva de este principio mediante legislación, convenios colectivos y mecanismos de supervisión. Colombia ratificó este convenio en 1963 mediante el Decreto número 1262 de 1997, incorporándolo al ordenamiento jurídico nacional y reforzando disposiciones como el artículo 143 del Código Sustantivo del Trabajo (CST), que prohíbe discriminaciones salariales.

##### **• Convenio 111 (1958) – Discriminación (empleo y ocupación).**

Este convenio, surgido en el contexto de la descolonización y el auge de los movimientos por derechos civiles, amplía la protección contra discriminaciones en el ámbito laboral, abarcando distinciones por raza, color, sexo, religión, opinión política, extracción social u origen nacional. Prohíbe toda distinción en el acceso al empleo, la formación profesional y las condiciones de trabajo. Ratificado por Colombia en 1969 a través de la Ley 22 de 1967, se alinea con el principio constitucional de igualdad (artículo 13 de la Constitución) y ha influido en normativas como la Ley 1482 de 2011 contra la discriminación; su ratificación refuerza el principio de igualdad de trato, fomentando inspecciones laborales y programas de inclusión.

##### **• Convenio 158 (1982) – Terminación de la relación de trabajo.**

Elaborado durante una era de reformas laborales neoliberales, este convenio busca equilibrar la flexibilidad del mercado laboral con la protección del trabajador, estableciendo que toda terminación debe justificarse por una causa válida relacionada con la capacidad o conducta del empleado o necesidades operativas de la empresa. Exige procedimientos justos, notificación previa y posibilidades de apelación. Colombia no lo ha ratificado, lo que implica que no es de aplicación directa en el ordenamiento interno. Para llenar este vacío, la normativa interna (CST, artículos 64 y siguientes) permite el despido por justa causa y prevé indemnización por terminación sin justa causa<sup>3</sup>.

Los convenios ratificados, junto con los principios de la Declaración de Filadelfia (OIT, 1944), configuran obligaciones vinculantes para el Estado colombiano. En la Declaración de Filadelfia se afirma que "todos los seres humanos, sin distinción..., tienen derecho a perseguir su bienestar material... en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y con igualdad de oportunidades", principio que inspira la noción de trabajo decente.

##### **• Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc)**

Reconoce en su artículo 7º, el derecho a condiciones de trabajo "equitativas y satisfactorias" que aseguren, entre otros, remuneración equitativa (incluyendo "*un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor*" sin distinción), seguridad e higiene laboral, igualdad de oportunidades de promoción y descanso adecuado.

### **6.2. Ordenamiento jurídico nacional**

#### **6.2.1 Régimen legal vigente sobre la duración del contrato de trabajo para trabajadores oficiales**

##### **6.2.1.1 Duración del contrato de trabajo y modalidades de terminación para trabajadores oficiales**

Sobre el particular podemos encontrar las siguientes disposiciones:

**"ARTÍCULO 2.2.30.6.2. Contrato por tiempo determinado.** El contrato celebrado por tiempo determinado deberá constar siempre por escrito y su plazo no podrá exceder de dos (2) años, aunque sí es renovable indefinidamente."

(Decreto número 2127 de 1945, artículo 38 concordado con el artículo 2º de la Ley 64 de 1946, el cual modificó el artículo 8º de la Ley 6ª de 1945)

**"ARTÍCULO 2.2.30.6.4. Contrato indefinido.** El contrato celebrado por tiempo indefinido o sin

<sup>3</sup> Dicho Convenio no ha sido ratificado por Colombia; no obstante, al ser un Estado miembro de la OIT, es fundamental que el legislador colombiano lo tenga como marco de referencia para el diseño de la legislación y políticas públicas.

*fijación de término alguno se entenderá pactado por seis meses, a menos que se trate de contrato de aprendizaje o a prueba, cuya duración se rige por normas especiales”.*

*(Decreto número 2127 de 1945, artículo 40)*

**“ARTÍCULO 2.2.30.6.7. Prórroga del contrato.**

*El contrato celebrado por tiempo indefinido o sin fijación de término alguno, salvo estipulación en contrario, se entenderá prorrogado en las mismas condiciones, por periodos iguales, es decir, de seis en seis meses, por el solo hecho de continuar el trabajador prestando sus servicios al empleador, con su consentimiento, expreso o tácito, después de la expiración del plazo presuntivo. La prórroga a plazo fijo del contrato celebrado por tiempo determinado deberá constar por escrito; pero si, extinguido el plazo inicialmente estipulado, el trabajador continuare prestando sus servicios al empleador, con su consentimiento, expreso o tácito, el contrato vencido se considerará, por ese solo hecho, prorrogado por tiempo indefinido, es decir, por periodos de seis meses.”*

*(Decreto número 2127 de 1945, artículo 43)*

**“ARTÍCULO 2.2.30.6.11. Terminación del contrato de trabajo. El contrato de trabajo termina:**

- 1. Por expiración del plazo pactado o presuntivo.*
- 2. Por la realización de la obra contratada, aunque el plazo estipulado fuere mayor.*
- 3. Por la ejecución del trabajo accidental, ocasional o transitorio.*
- 4. Por mutuo consentimiento.*
- 5. Por muerte del asalariado.*
- 6. Por liquidación definitiva de la empresa, o por clausura o suspensión total o parcial de sus actividades durante más de ciento veinte días, por razones técnicas o económicas, siempre que se haya dado el aviso de que trata el numeral 3 del artículo 2.2.30.6.8 del presente Decreto, o que se haya pagado un mes de salarios y sin perjuicio de los derechos emanados de contratos a término fijo.*
- 7. Por decisión unilateral, en los casos previstos en los artículos 2.2.30.6.12, 2.2.30.6.13 y 2.2.30.6.14 del presente decreto.*
- 8. Por sentencia de autoridad competente”.*

*(Decreto número 2127 de 1945, artículo 47)*

Por su parte, el artículo 2º de la Ley 64 de 1946 establece:

**“ARTÍCULO 2º.** *Modifícase el artículo 8º de la Ley sexta de 1945 en la siguiente forma: El contrato de trabajo no podrá pactarse por más de dos (2) años. Cuando no se estipule término o este no resulte de la naturaleza misma del servicio contratado, como en los casos de rocerías, recolección de cosechas, etc., se entenderá celebrado por seis (6) meses.”*

**6.2.2. Pronunciamientos de las altas Cortes sobre el asunto.**

La honorable Corte Constitucional en sus pronunciamientos presenta la paradoja del plazo presuntivo, que para una contratación indefinida instituye desvinculaciones periódicas, evidenciando su incompatibilidad con la estabilidad laboral y su carácter lesivo para los derechos de los trabajadores oficiales.

En la Sentencia C-003 de 1998, manifiesta:

*“Si la Administración requiere de la contratación indefinida de trabajadores oficiales, no se ve razón suficiente para obligar a la liquidación periódica cada seis meses de todos los trabajadores que así haya vinculado. Si la naturaleza del servicio impone la contratación a término indefinido, es claro que resulta contrario a los principios constitucionalmente consagrados de celeridad, economía y eficacia, estar procediendo a la mencionada liquidación semestral [...] La norma no admite tal interpretación, sino la más acorde con la filosofía que inspira a la Carta Política en materia laboral, que propugna, entre otras cosas, por la garantía de la estabilidad de los trabajadores”.*

En la Sentencia C-016 de 1998, la Corte señaló que, con base en el principio de la estabilidad laboral, consagrado en el artículo 53 de la Constitución, siempre que subsista la materia del trabajo y el empleado haya cumplido satisfactoriamente sus funciones, el contrato debe ser renovado, pues el solo cumplimiento del plazo no es suficiente para legitimar la decisión del patrono de no renovarlo.

*“Mediante el principio de la estabilidad en el empleo, que es aplicable a todos los trabajadores, independientemente de que sirvan al Estado o a patronos privados, la Constitución busca asegurar que el empleado goce de una certeza mínima en el sentido de que el vínculo laboral contraído no se romperá de manera abrupta y sorpresiva, de manera que no esté expuesto en forma permanente a perder su trabajo y con él los ingresos que permiten su propio sustento y el de su familia, por la decisión arbitraria del patrono.*

*[...]*

*El principio de estabilidad trasciende la simple expectativa de permanecer indefinidamente en un puesto de trabajo; su realización depende de la certeza que este pueda tener de que conservará el empleo siempre que su desempeño sea satisfactorio y subsista la materia de trabajo, no teniendo que estar supeditado a variables diferentes, las cuales darían lugar a un despido injustificado, que como tal acarrea consecuencias para el empleador y el empleado”.*

**7. DERECHO COMPARADO**

El plazo presuntivo en Colombia dispone que los contratos laborales indefinidos de trabajadores oficiales en el sector público se celebran por periodos renovables de seis meses, permitiendo terminaciones sin causa justificada ni indemnización al vencimiento.

Un análisis del derecho comparado revela que no existe una figura idéntica en otros ordenamientos jurídicos. Sin embargo, es posible identificar analogías en legislaciones de *common law* y *civil*

*law*. Por un lado, se encuentran las presunciones sobre la duración o terminación “*at-will*” (a voluntad) de los contratos en sistemas como el estadounidense. Por otro lado, existen regulaciones para el empleo público en América Latina y Europa que propenden por una estabilidad laboral, esto en sistemas de *civil law*. A continuación, se resumen similitudes y diferencias clave evidenciadas en análisis comparativos:

#### Estados Unidos (At-Will Employment):

En la mayoría de los estados de la unión americana, a excepción de Montana, los contratos indefinidos se presumen “*at-will*”, permitiendo terminación por cualquier razón, sin preaviso ni indemnización, salvo si se logra determinar que fue supeditada por un acto de discriminación. Similar al plazo presuntivo colombiano, en que facilita desvinculaciones flexibles en el sector público, pero difiere al no limitarse a renovaciones semestrales, siendo indefinido en duración hasta terminación unilateral. Esta presunción favorece al empleador, similar a Colombia, pero ha sido criticada por erosionar la estabilidad laboral<sup>4</sup>.

#### Argentina: La doctrina de la “Legítima expectativa de permanencia laboral”

El caso argentino constituye un contrapunto conceptual directo al “plazo presuntivo” colombiano. Mientras la legislación colombiana utiliza una presunción para limitar la estabilidad, la jurisprudencia argentina ha desarrollado una doctrina para extenderla a trabajadores que, aunque contratados temporalmente, han generado una expectativa de permanencia.

La Ley Marco del Empleo Público Nacional (Ley 25.164) distingue al personal de planta permanente, que goza de estabilidad, del personal contratado. No obstante, la jurisprudencia ha intervenido para proteger a los trabajadores que han mantenido una relación laboral “con la suficiente continuidad y permanencia como para motivar la expectativa legítima de la protección al derecho a la estabilidad”<sup>5</sup>.

La doctrina de la “legítima expectativa” fue reforzada por la Corte Suprema de Justicia argentina, que estableció que la estabilidad laboral en el empleo público prohíbe al Estado romper el vínculo de forma discrecional o sin causa justificada. Este principio exige un debido proceso para la finalización del vínculo laboral de un empleado que ha servido por un largo período de tiempo, independientemente de la naturaleza formal de su contrato.

#### La tendencia europea hacia la estabilización del empleo público

La situación en Europa, y particularmente en España y Francia, presenta un panorama de gestión de la temporalidad en el sector público que contrasta fuertemente con la figura colombiana del “plazo presuntivo”. En estos países, la tendencia se orienta hacia la estabilización de los puestos de trabajo y la regulación estricta del uso de contratos temporales.

#### Francia:

El “*Contrat à durée déterminée*” (CDD) o de término fijo solo está permitido para cubrir necesidades temporales y específicas. La ley francesa establece que su uso debe justificarse con una causa, como el reemplazo de un empleado de baja o un aumento temporal de la actividad empresarial. A falta de una justificación específica, el contrato se considera indefinido (CDI)<sup>6</sup>.

La legislación de Francia invierte la lógica del “plazo presuntivo” colombiano; en este país, la estabilidad es la regla y la temporalidad es la excepción que debe ser justificada. La presunción de temporalidad que existe en la legislación colombiana revela una diferencia fundamental en la concepción del derecho a la estabilidad laboral.

#### España: La Ley 20 de 2021 y la lucha contra la temporalidad crónica

España es un caso emblemático de cómo un sistema de *civil law* ha respondido a la precarización en el empleo público. Ante una tasa de temporalidad que duplicaba la media de la Unión Europea, el gobierno español promulgó la Ley 20 de 2021 de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.

Esta ley autoriza un “tercer proceso de estabilización” que busca convertir las plazas de naturaleza estructural ocupadas de forma temporal por un período prolongado en plazas de carácter permanente. Para ello, se establecieron procesos selectivos de concurso-oposición o, en ciertos casos, solo de concurso de méritos, para aquellas plazas ocupadas de forma temporal durante al menos tres años antes del 31 de diciembre de 2020<sup>7</sup>.

La Ley 20 de 2021 demuestra un giro legislativo y político hacia la estabilización activa del empleo. Mientras que el plazo presuntivo colombiano permite que la temporalidad se perpetúe a través de renovaciones periódicas, la legislación española intenta activamente erradicarla. Esto pone de manifiesto que la propuesta de derogar el plazo presuntivo en Colombia se alinea con las políticas laborales más modernas y avanzadas de la Unión Europea, que buscan combatir la precarización y garantizar la estabilidad como principio.

<sup>4</sup> Tomassetti, J. (s/f). *Power in the employment relationship: Why contract law should not govern at-will employment*. Economic Policy Institute. Recuperado el 22 de agosto de 2025, de <https://www.epi.org/unequalpower/publications/the-legal-understanding-and-treatment-of-an-employment-relationship-versus-a-contract/>

<sup>5</sup> Azzali, J. (s/f). *DERECHO A LA ESTABILIDAD DEL EMPLEO PÚBLICO: RÉGIMEN JURÍDICO, JURISPRUDENCIA Y ALCANCES*. Gov.ar. Recuperado el 22 de agosto de 2025, de <https://repositorio.mpd.gov.ar/jspui/bitstream/123456789/5081/1/Azzali%20%282024%2C%2090-103%29.pdf>

<sup>6</sup> Cruz, T. P. (2013, marzo 30). ¿Cómo son los contratos de trabajo en Francia? TPC Abogados. <https://tpcabogados.com/como-son-los-contratos-de-trabajo-en-francia/>

<sup>7</sup> Derecho comparado. (2021). *Derecho global. Revista de Derecho y Globalización*, 7(21), 265. <https://www.scielo.org.mx/pdf/dgedj/v7n21/2448-5136-dgedj-7-21-265.pdf>

En conclusión, la figura del “plazo presuntivo” en el derecho laboral público colombiano es una anomalía en el contexto de los sistemas de *civil law* que se analizaron; estos modelos confirman que la estabilidad laboral y la eficiencia pública no son principios irreconciliables. Por lo tanto, el proyecto de ley, en su objetivo de eliminar el plazo presuntivo, se encuentra en sintonía con las políticas laborales modernas que buscan un equilibrio entre la flexibilidad del Estado y la seguridad jurídica y bienestar de sus trabajadores.

8. CONFLICTOS DE INTERÉS

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, *por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992*”, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir las circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, que reza:

“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

- A. Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.
- B. Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.
- C. Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. (...)”.

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M. P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que solo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o

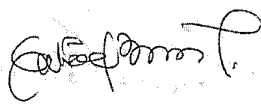
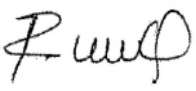
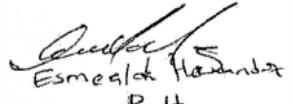
quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia de que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

Se estima que la discusión y aprobación del presente proyecto de ley no configura un beneficio particular, actual o directo a favor de un congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, ya que se trata de una acción de carácter general.

Sin embargo, salvo mejor criterio, se podría considerar que los congresistas podrían incurrir en conflictos de interés si estos o sus familiares cuentan con empresas relacionadas con el trabajo doméstico, así como si recibieron financiación de este tipo de este sector.

Es menester señalar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

De las y los honorables Congresistas,

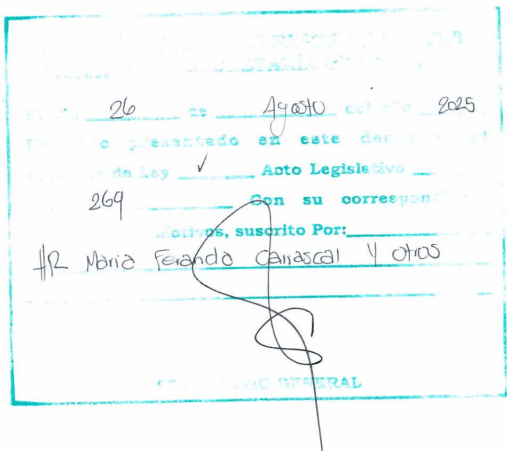
|                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <div>MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS</div> <div>Representante a la Cámara por Bogotá</div> <div>Pacto Histórico</div>                                                                                                                 | <div></div> <div>GABRIEL BECERRA YAÑEZ</div> <div>Representante a la Cámara por Bogotá</div> <div>Pacto Histórico - Unión Patriótica</div>                           |
| <div></div> <div>JORGE HERNAN BASTIDAS ROSERO</div> <div>Representante a la Cámara por el Cauca</div> <div>Pacto Histórico</div>                 | <div></div> <div>ROBERT DAZA GUEVARA</div> <div>Senador de la República</div> <div>Pacto Histórico</div>                                                             |
| <div></div> <div>ERICK VELASCO BURBANO</div> <div>Representante a la Cámara por Nariño</div> <div>Coalición Pacto Histórico</div>                | <div></div> <div>JAIRO REINALDO CALA SUAREZ</div> <div>Representante a la Cámara Santander</div> <div>Partido Comunes</div>                                          |
| <div></div> <div>CATALINA DEL SOCORRO PÉREZ PÉREZ</div> <div>Honorable Senadora de la República</div> <div>Colombia Humana-Pacto Histórico</div> | <div></div> <div>ANDRÉS CANCEMANCE LÓPEZ</div> <div>Representante a la Cámara</div> <div>Departamento de Putumayo</div> <div>Pacto Histórico - Colombia Humana</div> |
| <div></div> <div>Esmeirad Hernández</div> <div>P. H.</div>                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                           |

9. REFERENCIAS

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. (2010, 4 de agosto). Sentencia 11001-03-25-000-2007-00006-00 (0066-07). Ponente: Gerardo Arenas Monsalve. [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-25-000-2007-00006-00\(0066-07\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-25-000-2007-00006-00(0066-07).pdf)

Corte Constitucional. (2014). Sentencia C-593 de 2014. Magistrado ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Bogotá, D.C., Colombia. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/c-593-14.htm>

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral. (2019, 29 de mayo). Sentencia SL1981-2019 (Rad. n.º 58919). Magistrado ponente: Gerardo Botero Zuluaga. Bogotá, D.C.



\*\*\*

PROYECTO DE LEY NÚMERO 272 DE 2025 CÁMARA

*por medio de la cual se desarrolla el sistema de turnos en el pago de cuentas de las entidades estatales – Ley fin de las extorsiones bajo la mesa.*

Bogotá, D. C., 26 de agosto de 2025.

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: RADICACIÓN PROYECTO DE LEY

En mi condición de miembro 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 me permito poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente Proyecto de Ley número 272 de 2025 Cámara, *por medio de la cual se desarrolla el sistema de turnos en el pago de*

*cuentas de las entidades estatales – Ley fin de las extorsiones bajo la mesa.*

Cordialmente,

  
ALVARO LEONEL RUEDA CABALLERO  
Representante a la Cámara por Santander.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 272 DE 2025 CÁMARA

*por medio de la cual se desarrolla el sistema de turnos en el pago de cuentas de las entidades estatales – Ley fin de las extorsiones bajo la mesa.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto desarrollar el numeral 10 del artículo 4º de la Ley 80 de 1993, con el fin de implementar medidas que garanticen la transparencia en el pago de las obligaciones surgidas de la gestión contractual de las entidades estatales, mediante la aplicación del sistema de turnos para el pago de cuentas de cobro.

CAPÍTULO II

Del sistema de turnos para el pago de cuentas de cobro

**Artículo 2º.** Para los efectos de esta ley se entenderá por entidades estatales las mencionadas en el numeral 1 del artículo 2º de la Ley 80 de 1993.

**Artículo 3º.** Las entidades estatales están obligadas a respetar el turno para el pago de las cuentas de cobro una vez reúnan los requisitos de ley para su pago. Para tal efecto, las entidades llevarán un consecutivo que será entregado al interesado una vez sea radicada la cuenta y será de público conocimiento.

Para el pago de cada cuenta deberá verificarse que se han pagado las cuentas con anterior radicado o consecutivo.

**Artículo 4º.** En el término de 6 meses, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, Colombia Compra Eficiente implementará un mecanismo unificado dentro del Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP II) o el sistema que haga sus veces, para llevar el registro público de los consecutivos o radicados de las cuentas de cobro de todas las entidades estatales del país. Este mecanismo será comunicado y socializado a través de circular expedida por Colombia Compra Eficiente a todas las entidades estatales.

Las entidades estatales expedirán, publicarán y socializarán, dentro de los 6 meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, una guía que establezca el procedimiento administrativo implementado en la respectiva entidad para el pago

de las cuentas de cobro, dando estricto cumplimiento al sistema de turnos en los términos que establece la presente ley.

La guía de procedimiento de que trata este artículo deberá, dentro de los 6 meses siguientes a su expedición, ser presentada a Colombia Compra Eficiente, a la Contraloría General de la República y a la Contraloría Territorial que las audite, según sea el caso.

**Artículo 5°.** En los primeros 5 días de los meses de enero, marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre, las entidades estatales rendirán informe a la Contraloría General de la República sobre el cumplimiento de esta obligación de pago por el sistema de turnos. La Contraloría General de la República dispondrá de 6 meses para implementar el aplicativo o módulo dentro de alguno de sus aplicativos que permita realizar dicho informe. La Contraloría General de la República podrá apoyarse en las Contralorías Regionales para la revisión de dichos informes.

**Artículo 6°.** Solo en el evento en que la tesorería de la entidad, o quien haga sus veces, certifique que no cuenta con los recursos en el rubro correspondiente para realizar el pago total de una cuenta de cobro, deberá reportarlo al acreedor de la misma, previo a seguir con el siguiente turno, para que el interesado, en el término de un (1) día hábil, manifieste si acepta un pago parcial o una fecha cierta de pago total por parte de la entidad.

En el evento de que el acreedor acepte el pago parcial, la entidad estará obligada a hacer el pago restante una vez cuente con los recursos suficientes para dicho pago. Este pago deberá estar acompañado de una certificación en la cual se evidencie la fecha en la cual ingresaron los recursos.

**Artículo 7°.** El sistema de turnos también se aplicará para los funcionarios que participen o intervengan en la presentación, aprobación, revisión y demás procedimientos o trámites administrativos necesarios para el pago de las cuentas de cobro.

**Artículo 8°.** En el evento de quedar debidamente conformadas mediante acto administrativo cuentas por pagar de una vigencia fiscal a la siguiente, la entidad deberá pagar primero las cuentas por pagar antes de pagar las cuentas de la nueva vigencia fiscal.

### CAPÍTULO III

#### De las sanciones

**Artículo 9°.** La inobservancia de estas obligaciones constituirá causal de mala conducta, según la etapa en la que participen o intervengan el supervisor, el representante legal de la entidad y el tesorero y/o pagador o quien haga sus veces, y será sancionada de acuerdo con la Ley 1952 de 2019.

**Artículo 10.** Adiciónese el numeral 44 al artículo 38 de la Ley 1952 de 2019:

*“44. Cumplir con el sistema de turnos para la presentación, aprobación, revisión y pago de las cuentas de cobro de las entidades estatales”.*

**Artículo 11.** Adiciónese el numeral 19 al artículo 57 de la Ley 1952 de 2019:

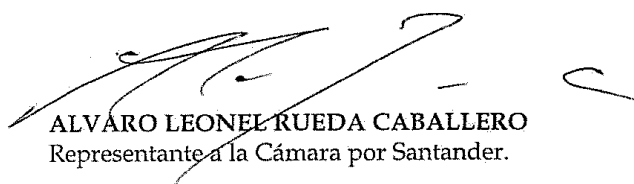
*“19. No cumplir con el sistema de turnos para el pago de cuentas de las entidades estatales, así como no cumplir con la presentación de los informes de que trata el sistema de turnos de la presente ley”.*

### CAPÍTULO IV

#### Disposiciones finales

**Artículo 12. Vigencia.** La presente ley entrará en vigencia desde su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



ÁLVARO LEONEL RUEDA CABALLERO  
Representante a la Cámara por Santander.

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 272 DE 2025 CÁMARA

*por medio de la cual se desarrolla el sistema de turnos en el pago de cuentas de las entidades estatales – Ley fin de las extorsiones bajo la mesa.*

#### OBJETO DE LA LEY

El principal objetivo de la presente ley es desarrollar el numeral 10 del artículo 4° de la Ley 80 de 1993, mediante la implementación de medidas que aseguren la transparencia en el pago de las obligaciones surgidas de la gestión contractual de las entidades estatales. Para lograr este propósito, se desarrolla la ejecución del sistema de turnos para el pago de cuentas, que establece un orden secuencial y público para la cancelación de las obligaciones pendientes.

#### ANTECEDENTES

La corrupción, lamentablemente, ha sido una sombra persistente en el desarrollo político, económico y social de Colombia. A pesar de los esfuerzos continuos por parte del gobierno y la sociedad civil para combatirla, sigue siendo un obstáculo significativo para el progreso del país. Uno de los ámbitos donde la corrupción ha encontrado un terreno fértil es en la gestión contractual de las entidades estatales, donde el manejo inadecuado de los recursos públicos y la falta de transparencia han sido problemas recurrentes.

La presente ley surge como una respuesta contundente a esta problemática, proponiendo medidas concretas para garantizar la transparencia en el pago de las obligaciones surgidas de la gestión contractual de las entidades estatales. La implementación del sistema de turnos para el pago de cuentas se presenta como una herramienta efectiva para promover la equidad, la eficiencia y la integridad en el manejo de los recursos públicos.

El artículo 24 de la Ley 80 de 1993 establece el principio de transparencia como principio en la contratación estatal y define las actuaciones a realizar en virtud del mismo. Sin embargo, a pesar de la existencia de esta disposición legal, la falta de mecanismos efectivos para su aplicación ha permitido que persistan prácticas opacas y discrecionales en la gestión contractual de las entidades estatales.

La presente ley representa un paso significativo en la lucha contra la corrupción y la promoción de la transparencia en la gestión contractual de las entidades estatales en Colombia, ya que busca establecer mecanismos claros y equitativos que aseguren un manejo eficiente y transparente de los recursos públicos.

### JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

La implementación del sistema de turnos para el pago de cuentas, como medida que desarrolla el numeral 10 del artículo 4º de la Ley 80 de 1993, se fundamenta en la necesidad de establecer un marco normativo claro y efectivo que promueva y garantice el principio de transparencia y la rendición de cuentas en el manejo de los recursos públicos. Este sistema busca eliminar la discrecionalidad en el proceso de pago de obligaciones, estableciendo criterios objetivos y equitativos que fomenten un trato justo para todos los proveedores y contratistas del Estado.

Lo anterior, teniendo en cuenta que la corrupción ha sido un cáncer que ha minado el tejido mismo de la sociedad colombiana, permeando todas las esferas de la vida pública y privada. En el ámbito de la contratación estatal, donde los recursos públicos se manejan y distribuyen, este mal ha encontrado un terreno particularmente fértil. La falta de transparencia en el manejo de los fondos estatales ha generado un entorno propicio para la discrecionalidad, el favoritismo y el desvío de recursos hacia intereses privados en detrimento del bien común.

Uno de los problemas que existen en la gestión contractual de las entidades estatales es la ausencia de mecanismos claros y objetivos para el pago de las obligaciones surgidas de los contratos.

Además, la falta de una regulación específica en cuanto al plazo y la prioridad en el pago de las obligaciones pendientes ha contribuido a la acumulación de deudas y al deterioro de las relaciones entre las entidades estatales y sus proveedores y contratistas. Esta situación no solo afecta la credibilidad y la reputación de las instituciones públicas, sino que también tiene un impacto directo en la economía del país, obstaculizando el desarrollo de proyectos y la ejecución oportuna de obras y servicios públicos.

El presente proyecto de ley busca abordar una problemática estructural en la gestión contractual de las entidades estatales en Colombia, estableciendo mecanismos efectivos para garantizar la transparencia y la equidad en el pago de las

obligaciones surgidas de los contratos. A través de la adopción de medidas contundentes, como la que se pretende, podremos construir un Estado más justo, transparente y eficiente, en beneficio de todos los ciudadanos colombianos.

### FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

#### • Constitucionales:

Se consagra la igualdad y prohibición de la discriminación arbitraria en el artículo 13.

**“ARTÍCULO 13.** *Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.*

*El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.*

*El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.*

Por su parte, el artículo 209 establece los principios que rigen la función administrativa, incluyendo la eficiencia, la moralidad, la transparencia y la participación ciudadana.

**“ARTÍCULO 209.** *La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*

*Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.*

#### • Legales:

#### LEY 80 DE 1993

Esta ley establece los principios y procedimientos que deben regir la contratación pública, con el objetivo de garantizar la eficiencia, la transparencia y la legalidad en el manejo de los recursos estatales. Proporciona el fundamento legal necesario para establecer el sistema de turnos para el pago de cuentas de las entidades estatales.

El artículo 4º en su numeral 10 contempla el respeto del orden de presentación de las cuentas para el pago de las mismas y la obligación de llevar un registro de presentación con el fin de verificar el cumplimiento del derecho de turno.

**“ARTÍCULO 4º. DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LAS ENTIDADES ESTATALES.** *Para la consecución de los fines de que trata el artículo anterior, las entidades estatales:*

(...)

10. <Numeral adicionado por el artículo 19 de la Ley 1150 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> Respetarán el orden de presentación de los pagos por parte de los contratistas. Solo por razones de interés público, el jefe de la entidad podrá modificar dicho orden dejando constancia de tal actuación.

Para el efecto, las entidades deben llevar un registro de presentación por parte de los contratistas de los documentos requeridos para hacer efectivos los pagos derivados de los contratos, de tal manera que estos puedan verificar el estricto respeto al derecho de turno. Dicho registro será público.

Lo dispuesto en este numeral no se aplicará respecto de aquellos pagos cuyos soportes hayan sido presentados en forma incompleta o se encuentren pendientes del cumplimiento de requisitos previstos en el contrato del cual se derivan.

(...)"

Por su parte, el artículo 24 contempla las actuaciones en virtud del principio de transparencia en la contratación pública.

#### LEY 1952 DE 2019

Esta ley establece las normas disciplinarias aplicables a los servidores públicos, incluyendo sanciones por el incumplimiento de sus deberes y obligaciones. El presente proyecto de ley establece sanciones para los representantes legales de las entidades estatales y los tesoreros o pagadores en los casos de inobservancia de las obligaciones relacionadas con el sistema de turnos para el pago de cuentas.

El artículo 26 define las conductas que constituyen falta disciplinaria para los servidores públicos.

**"ARTÍCULO 26. LA FALTA DISCIPLINARIA.** Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley".

El artículo 48, por su parte, establece las sanciones aplicables por el incumplimiento de los deberes y obligaciones de los servidores públicos.

#### **IMPACTO FISCAL**

En el marco de lo establecido en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones, que establece:

"En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá

hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo".

Se considera que el presente proyecto de ley no constituye impacto fiscal, pues no implica la ordenación de gastos ni la generación de beneficios tributarios.

#### **COMPETENCIAS DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

##### **• Constitucional:**

"ARTÍCULO 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes".

"ARTÍCULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

Interpretar, reformar y derogar las leyes.

##### **• Legal**

**LEY 5 DE 1992.** "por la cual se expide el reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes".

"ARTÍCULO 6º. CLASES DE FUNCIONES DEL CONGRESO. El Congreso de la República cumple:

(...)

2. Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.

**ARTÍCULO 139. PRESENTACIÓN DE PROYECTOS.** Los proyectos de ley podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarias.

**ARTÍCULO 140. INICIATIVA LEGISLATIVA.** Pueden presentar proyectos de ley:

1. Los senadores y representantes a la Cámara, individualmente y a través de las bancadas".

#### **CONFLICTO DE INTERESES**

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3º de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

Se estima que la discusión y aprobación del presente proyecto de ley no genera conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a los congresistas conforme a lo dispuesto en la ley, toda vez que lo que busca es ajustar la legislación colombiana desarrollando el numeral 10 del artículo 4º de la Ley 80 de 1993, buscando la transparencia en el manejo de recursos públicos y garantizando la equidad y el trato justo para los contratistas del Estado.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado (2019):

No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que solo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo,

esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia de que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna.

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5ª de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019:

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

- a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
- b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*

c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al congresista de identificar causales adicionales.

Del honorable congresista,



ALVARO LEONEL RUEDA CABALLERO  
Representante a la Cámara por Santander.

El día 26 de Agosto del año 2025

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley 242 Ato Legislativo Con su correspondiente

Por, suscrito Por: Alvaro Leonel Rueda Caballero

SECRETARIO GENERAL

| CONTENIDO                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |       |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| Gaceta número 1626 - Jueves, 4 de septiembre de 2025                                                                                                                                                                                                                                                                             |       |
| CÁMARA DE REPRESENTANTES                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |       |
| PROYECTOS DE LEY                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Págs. |
| Proyecto de Ley número 266 de 2025 Cámara, por medio de la cual se conceden medidas de aseguramiento no privativas de la libertad a mujeres cabeza de familia, gestantes o lactantes imputadas por delitos establecidos en los artículos 239, 240, 241, 375, 376 y 377 del Código Penal y se establecen otras disposiciones..... | 1     |
| Proyecto de Ley número 269 de 2025 Cámara, por medio del cual se regula el contrato de trabajo de los trabajadores oficiales.....                                                                                                                                                                                                | 12    |
| Proyecto de Ley número 272 de 2025 Cámara, por medio de la cual se desarrolla el sistema de turnos en el pago de cuentas de las entidades estatales – Ley fin de las extorsiones bajo la mesa. ....                                                                                                                              | 23    |