



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 1736

Bogotá, D. C., jueves, 18 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

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 187 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se modifican los artículos 13, 47, 54 y 68 de la Constitución Política para eliminar expresiones peyorativas y adoptar el lenguaje establecido por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Bogotá, D. C., 16 de septiembre de 2025

Doctor

GABRIEL BECERRA YÁÑEZ

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad

Doctora

AMPARO YANETH CALDERÓN

Secretaria Comisión Primera

Referencia: Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Acto Legislativo número 187 de 2025 Cámara, por medio del cual se modifican los artículos 13, 47, 54 y 68 de la Constitución Política para eliminar expresiones peyorativas y adoptar el lenguaje establecido por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Cordial saludo,

Atendiendo a la designación realizada por la Mesa Directiva y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992, por medio del presente escrito y dentro del término establecido, me permito rendir informe de PONENCIA POSITIVA para Primer Debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes

al Proyecto de Acto Legislativo número 187 de 2025 Cámara, por medio del cual se modifican los artículos 13, 47, 54 y 68 de la Constitución Política para eliminar expresiones peyorativas y adoptar el lenguaje establecido por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Atentamente,

ALIRIO URIBE MUÑOZ
Representante a la Cámara
Ponente único

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 187 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se modifican los artículos 13, 47, 54 y 68 de la Constitución Política para eliminar expresiones peyorativas y adoptar el lenguaje establecido por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

I. OBJETO

El objeto central del presente Proyecto de Acto Legislativo es modificar los artículos 13, 47, 54 y 68 de la Constitución Política de Colombia con el fin de eliminar expresiones peyorativas o discriminatorias relativas a las personas con discapacidad y reemplazarlas por un lenguaje acorde con los estándares de derechos humanos vigentes, en particular el lenguaje establecido por la Convención

de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. En esencia, se busca propiciar la inclusión y dignidad de las personas con discapacidad desde el texto constitucional, corrigiendo terminología desactualizada que conlleva connotaciones negativas.

Objetivos específicos del Proyecto de Acto Legislativo:

- **Actualizar el lenguaje constitucional:** Sustituir términos como “disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos”, “minusválidos” o referencias a “limitaciones” por la expresión respetuosa “*personas con discapacidad*”, conforme a la terminología de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD). Esto garantiza que la Carta Política reconozca a este grupo poblacional sin cargas valorativas negativas ni sesgos excluyentes.

- **Eliminar connotaciones peyorativas o discriminatorias:** Suprimir del texto constitucional cualquier término que históricamente haya contribuido a prejuicios o estigmas hacia las personas en situación de discapacidad. Por ejemplo, la expresión “minusválidos”, presente en el artículo 54 vigente, implica literalmente “menos válido” y resulta abiertamente despectiva; por lo que se propone reemplazarla por “*personas con discapacidad*”, término neutral y centrado en la persona.

- **Alinear la Constitución con los tratados internacionales de derechos humanos:** Incorporar en la Constitución Política un lenguaje coherente con las obligaciones internacionales asumidas por Colombia, particularmente la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Ley 1346 de 2009) y la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (Ley 762 de 2002). De este modo, se dará cumplimiento al deber del Estado de adoptar medidas legislativas para modificar o derogar disposiciones discriminatorias y asegurar la plena dignidad de las personas con discapacidad.

- **Reafirmar la especial protección constitucional debida a las personas con discapacidad:** Mantener y fortalecer, en los artículos modificados, la obligación estatal de brindar especial apoyo a personas en situación de vulnerabilidad por razón de discapacidad, en concordancia con el estatus de “*sujetos de especial protección*” que la jurisprudencia constitucional les ha reconocido. El proyecto, por ende, no elimina tales garantías sino que las reitera con un lenguaje inclusivo.

En suma, el objetivo es garantizar que el texto constitucional de 1991 evolucione hacia un lenguaje inclusivo y acorde con el modelo social de la discapacidad, eliminando toda expresión que pueda interpretarse como limitante, excluyente o contraria a la dignidad humana. Con ello se espera sentar una base normativa más sólida para la inclusión social, combatiendo desde la propia Constitución los prejuicios culturales y estereotipos negativos que han afectado históricamente a esta población.

II. JUSTIFICACIÓN

Desde una perspectiva jurídica, el proyecto se justifica en la necesidad de armonizar la Constitución con los mandatos superiores de igualdad y no discriminación (artículo 13 C. P.) y con los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia. La Convención de la ONU sobre Discapacidad obliga a los Estados Parte a “*adoptar medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la Convención*” y a “*modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad*”. En cumplimiento de estas obligaciones generales (artículo 4° de la CDPD), resulta imperativo corregir el lenguaje discriminatorio en nuestro ordenamiento, incluyendo el contenido de la Constitución Política. Eliminar términos despectivos es parte de garantizar el “*goce pleno... de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente*”, que constituye el objeto de la Convención internacional aprobada por Colombia.

La Corte Constitucional colombiana ha reiterado en múltiples fallos la condición de las personas con discapacidad como sujetos de especial protección constitucional (artículo 13 C.P.) y ha instado a un trato respetuoso y digno hacia ellas, inclusive en el lenguaje jurídico. De hecho, la Corte ha advertido que el uso de ciertas palabras en normas nacionales puede resultar “*inapropiado y/o despectivo*” hacia esta población, por lo cual deben ser eliminadas del contexto legal. Un ejemplo citado es la Sentencia C-042 de 2017, donde el Tribunal adoptó el modelo social de la discapacidad, entendiendo que las diferencias funcionales son parte de la diversidad humana y que la discapacidad surge en gran medida de las barreras actitudinales y del entorno, no de la “anormalidad” del individuo. En coherencia con este enfoque, la terminología jurídica debe alejarse de expresiones asociadas al modelo médico o asistencialista -que ve a la persona como “*diminished*” o “*incapaz*”- y adoptar un lenguaje de derechos, centrado en la persona y libre de calificativos de inferioridad. En palabras de la Corte:

“Para la Corte es claro que [el modelo social] es el que más se acerca a los principios y derechos contenidos en la Carta... es necesario comprender la discapacidad como el resultado de la interacción entre algunas formas de diversidad funcional con los entornos físicos, sociales, económicos y culturales”.

“La tendencia generalizada a marginar a las minorías ha llevado a la sociedad... a calificar sus signos distintivos como negativos. Lo que hoy se considera como criterios sospechosos de discriminación en la Carta, no son otra cosa que características inherentes al ser humano que han sido abordadas históricamente como cargas negativas...”.

En este contexto, mantener en la Constitución términos como “disminuidos” o “minusválidos” implica conservar “*cargas valorativas negativas*” que refuerzan estereotipos contrarios a la dignidad humana. Jurídicamente, resulta contradictorio que, mientras la Ley Estatutaria número 1618 de 2013 exige “*eliminar toda forma de discriminación por razón de discapacidad*”, la propia Carta Fundamental contenga vocablos hoy reconocidos como discriminatorios. El proyecto subsana esa contradicción, dando cumplimiento también a la función constituyente del Congreso de reformar la Constitución para adecuarla a los valores superiores vigentes.

Socialmente, el proyecto responde a la necesidad de transformar imaginarios colectivos y actitudes hacia la discapacidad. El lenguaje no es neutro: las palabras empleadas en la ley influyen en la percepción pública y pueden perpetuar prejuicios o, por el contrario, contribuir a su erradicación. Términos como “inválido”, “minusválido” o “disminuido” se gestaron en épocas pasadas bajo visiones asistencialistas que subrayaban la “*falta*” o “*menor valor*” de la persona respecto de un estándar de normalidad. Estas expresiones han cargado connotaciones de lástima, rechazo o inferioridad, impactando negativamente la autoestima de las personas con discapacidad y fomentando su marginación social. Sustituirlas por lenguaje respetuoso e inclusivo en la Constitución tiene un efecto pedagógico y simbólico potente: *envía a la sociedad el mensaje de que la discapacidad es simplemente una condición de la diversidad humana*, no un defecto, y de que quienes la viven son sujetos plenos de derechos y dignos de igualdad.

La pertinencia social también se evidencia en que este proyecto atiende reclamos del movimiento de personas con discapacidad y sus familias, quienes por años han abogado por un cambio en la forma en que la ley se refiere a ellos. La adopción del término “personas con discapacidad” -consagrado en la CDPD- responde al principio del “*person-first language*” (lenguaje centrado primero en la persona), que enfatiza la humanidad del individuo antes que su condición. Esto contribuye a disminuir el estigma: por ejemplo, no es lo mismo decir “el minusválido” que hablar de “la persona con discapacidad”, así como la sociedad ha aprendido a preferir “persona con enfermedad mental” en lugar de términos peyorativos. Al dignificar el lenguaje jurídico, se promueve a su vez un cambio cultural hacia la inclusión.

Adicionalmente, la reforma constitucional propuesta puede tener efectos prácticos en la formulación de políticas públicas inclusivas. Una Constitución libre de expresiones excluyentes servirá de fundamento y guía para que las leyes y programas adopten igualmente un enfoque de derechos. Cabe recordar que muchos obstáculos que enfrentan las personas con discapacidad son *sociales*: barreras físicas, comunicativas, falta de ajustes razonables, discriminación en la educación o el empleo, etc. Gran

parte de estas barreras persisten alimentadas por prejuicios históricos. Por ello, modificar el lenguaje en el texto normativo superior coadyuva a desmontar tales barreras invisibles, reafirmando el compromiso social de integración. En síntesis, desde lo social, el proyecto es pertinente porque contribuye a una sociedad más respetuosa, consciente y equitativa con este colectivo poblacional.

III. CONTEXTO INTERNACIONAL

En el plano internacional, el Proyecto de Acto Legislativo se sustenta en los instrumentos jurídicos de derechos humanos que reconocen y protegen los derechos de las personas con discapacidad, de los cuales Colombia es Estado Parte. Dos son especialmente relevantes:

- **Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU (CDPD):** Adoptada por la Asamblea General de la ONU el 13 de diciembre de 2006 y aprobada por Colombia mediante la Ley 1346 de 2009, esta Convención constituye el principal referente global en la materia. Su propósito es “*promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos... por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente*”. La CDPD define en su Artículo 1 que “personas con discapacidad” incluye a aquellas con deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo, que al interactuar con diversas barreras pueden impedir su participación plena en la sociedad en igualdad de condiciones. Importa destacar que la Convención, en todos sus idiomas oficiales, utiliza consistentemente la expresión “personas con discapacidad”, sentando un estándar de lenguaje que privilegia la dignidad de la persona sobre la condición (en inglés *persons with disabilities*, en francés *personnes handicapées*, en español *personas con discapacidad*). Además, la CDPD consagra principios rectores como la *no discriminación*, la *participación e inclusión plenas*, la *igualdad de oportunidades* y la *accesibilidad*. Todos estos principios conllevan, implícitamente, la necesidad de un lenguaje inclusivo: por ejemplo, el artículo 8° de la CDPD obliga a los Estados a tomar medidas para “*fomentar actitudes receptivas respecto de los derechos de las personas con discapacidad*” y eliminar estereotipos, lo cual abarca erradicar términos ofensivos en la práctica oficial.

- **Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (OEA):** Adoptada en 1999 en Guatemala bajo el marco de la Organización de Estados Americanos y posteriormente aprobada en Colombia mediante Ley 762 de 2002. Esta Convención regional reafirma el compromiso de los Estados de prevenir y eliminar la discriminación por motivos de discapacidad y propiciar la plena integración de las personas con discapacidad en la sociedad. En su artículo 2° establece sus objetivos, declarando que “*los objetivos de la presente Convención son la prevención y eliminación de todas las formas de discriminación*”

contra las personas con discapacidad". Para lograrlo, la Convención Interamericana insta a los Estados a adoptar medidas de naturaleza legislativa, social, educativa, laboral y de otra índole. Si bien este instrumento no se refiere explícitamente al lenguaje en textos legales, sí exige revisar y modificar aquellas normas, políticas o prácticas que impliquen discriminación. La terminología peyorativa en la Constitución podría considerarse una forma sutil de discriminación normativa, en la medida en que refleja y perpetúa una visión de inferioridad; por tanto, su remoción es consecuente con las obligaciones de esta Convención. Cabe señalar que la Convención Interamericana también define "*discapacidad*" en términos amplios (deficiencias físicas, mentales o sensoriales, permanentes o temporales, que limitan la capacidad de ejercer derechos), y emplea ya el término "personas con discapacidad" en su título y articulado -lo cual nuevamente sirve de guía terminológica.

Además de estos tratados específicos, Colombia es parte de otros instrumentos internacionales que, de manera directa o indirecta, respaldan la iniciativa: por ejemplo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José, OEA, 1969) protege la igualdad ante la ley y la dignidad sin discriminación (artículo 24), lo que abarca a las personas con discapacidad; y la Convención de la ONU sobre los Derechos del Niño (ratificada vía Ley 12 de 1991) en su art. 23 reconoce los derechos de los niños con discapacidad, obligando a la sociedad a acomodarlos sin lenguaje ofensivo. De igual forma, la Agenda 2030 de Naciones Unidas incorpora metas de inclusión de personas con discapacidad en educación, empleo y reducción de desigualdades (ODS 4, 8, 10 entre otros), lo que supone eliminar obstáculos, incluyendo aquellos de carácter lingüístico o simbólico.

IV. CONTEXTO NACIONAL - COLOMBIA

Según el censo nacional (DANE, CNPV 2018), en Colombia hay 3.134.037 personas que reportaron tener dificultades para realizar actividades básicas en su vida diaria, cifra equivalente aproximadamente al 7,1% de la población total del país. De ellas, 1.784.372 personas (4,07% de la población) presentaban dificultades severas (niveles 1 o 2 en la escala internacional Washington Group), es decir, discapacidades que les limitan significativamente en uno o más dominios funcionales. Esta prevalencia está en línea con promedios internacionales cuando se emplean criterios amplios de discapacidad. Se destaca que la prevalencia varía por grupos de edad y sexo: en la niñez (0-14 años) la proporción de niños con discapacidad es menor (aunque no despreciable) y ligeramente mayor en varones, mientras que en adultos mayores la prevalencia se incrementa sustancialmente y predominan las mujeres. Esto se debe a que la discapacidad suele ser consecuencia de condiciones asociadas al envejecimiento (enfermedades crónicas, pérdida de visión u oído, etc.), y dado que la esperanza de vida de las mujeres es mayor, hay más mujeres con discapacidad en edades avanzadas.

Distribución geográfica

La población con discapacidad no se distribuye homogéneamente en el territorio. Departamentos con población envejecida o con antecedentes de conflicto tienden a tener mayor proporción. Por ejemplo, de acuerdo con el DANE, Quindío, Norte de Santander, Nariño y Huila figuran entre las regiones con mayor prevalencia, representando las personas con discapacidad al menos 8,5% de la población departamental. En Quindío en particular, casi el 9,9% de la población se reconoce con alguna discapacidad, siendo el porcentaje más alto del país (aproximadamente 10,9% de las mujeres quindianas y 9,0% de los hombres quindianos tienen discapacidad). Esto contrasta con departamentos como Vaupés y Vichada donde la prevalencia reportada es menor (posiblemente subregistro).

En áreas urbanas densas como Bogotá, el porcentaje ronda el 6-7% (Bogotá registró 458 mil personas con discapacidad, ~6,4% de su población). Estas variaciones sugieren factores socio-sanitarios diferenciados y también distintas capacidades de detección y registro. No obstante, confirman que en todas las regiones existe una proporción significativa de ciudadanos con discapacidad, cuyo reconocimiento e inclusión debe ser de alcance nacional.

Salud y rehabilitación

En términos de acceso al sistema de salud, la situación ha mejorado notablemente en cobertura, aunque persisten desafíos en calidad y pertinencia de la atención. De acuerdo con datos del Ministerio de Salud y Protección Social (2024) el 93-95% de las personas con discapacidad están afiliadas al Sistema General de Seguridad Social en Salud (ya sea en el régimen contributivo o subsidiado). Esto significa que prácticamente todas cuentan con derecho a servicios de salud. Sin embargo, contar con seguro no siempre se traduce en obtención efectiva de cuidados adecuados: muchas personas con discapacidad requieren servicios especializados de habilitación/rehabilitación, ayudas técnicas (sillas de ruedas, audífonos, prótesis, etc.) y apoyo terapéutico permanente, y la oferta de estos servicios es insuficiente o desigual en el territorio. El POS (Plan de Beneficios en Salud) cubre ciertos apoyos, pero a menudo las familias deben costear de su bolsillo adaptaciones o equipos adicionales, generando cargas económicas. El Ministerio de Salud, a través de la Subcuenta de Enfermedades Catastróficas y Accidentes de Tránsito (FOSYGA, hoy ADRES), financia parcialmente tecnologías asistivas para población pobre, pero la demanda excede la disponibilidad. Por otra parte, la infraestructura sanitaria todavía tiene barreras de accesibilidad: no todos los hospitales y centros de salud cuentan con acceso físico para sillas de ruedas, o formatos accesibles de comunicación para personas sordas o ciegas. Se han adelantado iniciativas de capacitación al personal de salud en atención inclusiva y se promulgó la Política de Rehabilitación Integral (Conpes 3833 de 2015), pero su implementación es gradual.

Educación inclusiva

Los indicadores educativos muestran tanto avances en cobertura básica como profundas brechas en logros educativos. La gran mayoría de niños, niñas y adolescentes con discapacidad en edad escolar están matriculados en el sistema educativo (sea en aulas regulares con apoyos o en instituciones de educación especial); sin embargo, la trayectoria educativa suele verse truncada en niveles superiores. De acuerdo con el DANE, 16,2% de las personas con discapacidad no tuvieron ningún nivel de educación formal (es decir, no asistieron a la escuela ni a la educación básica), mientras que en la población sin discapacidad ese porcentaje es apenas 2,6%. Esto indica que décadas atrás muchas Personas con Discapacidad (En adelante PcD) fueron excluidas del sistema educativo; aunque las generaciones más jóvenes con discapacidad sí están escolarizadas, aún hay rezagos de analfabetismo en la población adulta mayor con discapacidad. En cuanto a niveles alcanzados, 37,7% de personas con discapacidad solo terminaron la primaria básica (frente a 26,9% de las personas sin discapacidad), y únicamente 16,5% llegaron a educación media (bachillerato), comparado con 25,7% de la población sin discapacidad.

La brecha se amplía en educación superior: solo 14,3% de las personas con discapacidad accedieron a formación técnica, tecnológica o universitaria, en contraste con 21,0% de la población sin discapacidad. Dicho de otra forma, menos de 1 de cada 7 personas con discapacidad alcanza la educación terciaria, versus 1 de cada 5 en la población general.

Estas cifras ponen de relieve barreras que enfrentan las PcD en su proceso educativo: infraestructura física inadecuada en colegios (ausencia de rampas, baños adaptados), escasez de materiales en Braille o sistema de intérpretes de lengua de señas, falta de formación de docentes en educación inclusiva, bullying y estigmatización escolar, entre otras. Cabe señalar que el Estado ha dictado normativas para atender esto, como el Decreto número 1421 de 2017 sobre educación inclusiva para personas con discapacidad, que obliga a las instituciones educativas a hacer ajustes razonables y prevé apoyos pedagógicos. A nivel de educación superior, Colciencias (hoy Ministerio de Ciencia) creó un programa de becas para estudiantes con discapacidad y el Icetex prioriza algunos créditos, pero el impacto aún es incipiente. En resumen, si bien la cobertura educativa básica ha mejorado -la gran mayoría de niños con discapacidad están en escuelas regulares actualmente-, la calidad de la inclusión y la permanencia hasta grados avanzados requieren mayores esfuerzos.

Empleo, ingresos y pobreza

El ámbito laboral es uno de los más desafiantes. Las personas con discapacidad enfrentan tasas muy bajas de participación en la fuerza de trabajo y de ocupación, lo cual redundará en altos niveles de dependencia económica y pobreza. Datos de la Gran

Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) reprocesada con enfoque de discapacidad muestran que la Tasa Global de Participación laboral de las PcD es apenas 21,6%, comparada con 66,5% en personas sin discapacidad (trimestre móvil marzo-mayo 2025). Esto significa que menos de la cuarta parte de las personas en edad de trabajar con discapacidad están trabajando o buscando trabajo activamente. Las demás o bien están inactivas (generalmente por considerar que su condición no les permite o por desánimo ante la discriminación laboral) o dedicadas a estudios/cuidado del hogar. En efecto, la tasa de ocupación muestra que solo 19,5% de las PcD efectivamente tienen un trabajo, mientras en la población sin discapacidad es 60,4%. La tasa de desempleo entre quienes sí buscan trabajo es similar al promedio nacional (alrededor de 9-10%), lo que sugiere que el problema principal es de *acceso y participación*, más que de desempleo abierto: muchas PcD ni siquiera logran acceder al mercado laboral.

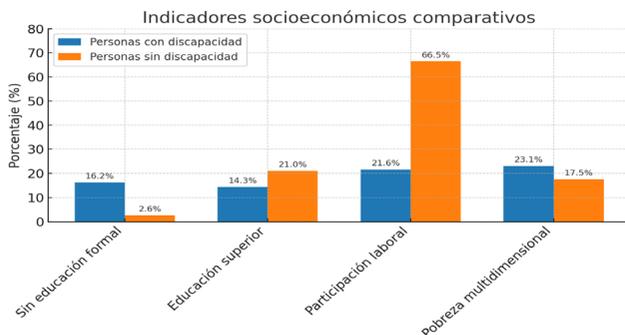
Las brechas de género son notables: los hombres con discapacidad presentan una participación laboral mayor (46,3% reportó estar trabajando según el DANE 2019) que las mujeres con discapacidad (solo 31,5% ocupadas). Las mujeres con discapacidad tienden a asumir labores de cuidado no remuneradas en el hogar en mucha mayor proporción que los hombres con discapacidad (46,1% de ellas se dedicaban a oficios del hogar, vs 13,2% de los hombres con discapacidad). Esta inequidad de género dentro de la discapacidad agrava la exclusión social femenina.

Entre quienes trabajan, la mayoría lo hace en el sector informal o en empleos de baja calificación, con ingresos por debajo del promedio. Pese a la existencia de la Ley 361 de 1997 que incentiva la contratación laboral de PcD (estableciendo una cuota del 4% en entidades públicas y exenciones tributarias a empresas privadas que las contraten), el cumplimiento ha sido irregular. Según datos reportados por la Procuraduría, solo alrededor de 1% de los empleos en el sector público estaban ocupados por personas con discapacidad en 2021, muy lejos de la cuota legal (4%) -indicativo de barreras en la efectiva inclusión laboral pública. En el sector privado, muchas empresas desconocen o no aplican los beneficios de Ley 361, y los prejuicios persisten (dudas sobre productividad de trabajadores con discapacidad, costos de adecuaciones, etc.).

Todo lo anterior repercute en los ingresos y la pobreza: estudios del DANE y el Observatorio de Discapacidad señalan que los hogares con miembros con discapacidad tienen mayor incidencia y profundidad de pobreza monetaria que aquellos sin miembros con discapacidad. Esto obedece a costos adicionales (medicamentos, transporte diferencial, cuidados) y a los menores ingresos por la menor participación laboral. Como mencionamos, el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) para hogares con al menos una PcD es 23,1%, comparado con 17,5% para hogares sin PcD,

brecha estadísticamente significativa. Es decir, la discapacidad se ha convertido en Colombia en un factor de vulnerabilidad socioeconómica.

Gráfico 1: Indicadores socioeconómicos comparativos entre personas con discapacidad y sin discapacidad en Colombia. En varios aspectos (educación, empleo, pobreza) se observan brechas importantes en detrimento de la población con discapacidad 2018-2025



Fuente: elaboración propia con datos del DANE.

Barreras de accesibilidad y participación

En cuanto al ejercicio de derechos civiles y políticos, las personas con discapacidad han ganado visibilidad pero aún enfrentan barreras notorias. Hasta 2019 existían restricciones legales para que personas con ciertas discapacidades intelectuales o psicosociales ejercieran actos jurídicos o incluso el voto (por interdicción judicial); con la Ley 1996 de 2019 esas restricciones se eliminaron, reconociendo su plena ciudadanía. Actualmente todas las PcD mayores de 18 años pueden votar, y en las elecciones recientes ha habido avances como mesas de votación accesibles, tarjetones en braille, etc. Sin embargo, la participación política como tal sigue siendo baja, en parte por falta de apoyos y de diseños universales en la comunicación política. En el ámbito de la justicia, igualmente se han identificado obstáculos: personas sordas sin intérprete en procesos judiciales, barreras cognitivas en trámites, pese a que la Ley 1996 de 2019 y jurisprudencia exigen ajustes en sede judicial.

En la vida cotidiana, los problemas de accesibilidad del entorno siguen limitando la inclusión: aceras sin rampas o en mal estado dificultan la movilidad urbana de personas en silla de ruedas; el transporte público masivo, si bien ha incorporado mejoras (buses con rampa en sistemas BRT (Bus Rapid Transit o Autobús de Tránsito Rápido) como TransMilenio, vagones especiales en el metro de Medellín), en muchos lugares carece de adaptación, especialmente transporte intermunicipal. La comunicación e información no siempre está disponible en formatos alternativos: por ejemplo, la oferta de programas de televisión con subtítulo oculto o interpretación en lengua de señas es reducida (aunque crece gradualmente en eventos oficiales y noticieros). Internet es una ventana inclusiva, pero como vimos, muchos hogares con PcD no tienen acceso a internet (65%), sea por costos o localización rural. Esto crea una brecha digital que incide en educación y empleo, más aún tras la pandemia.

Derechos humanos y no discriminación

Desde una óptica de derechos humanos, las personas con discapacidad históricamente han sufrido discriminación estructural. Hoy en Colombia la discriminación abierta es menor que antaño, gracias a mayores sensibilización y marco legal que la sanciona (Ley 1752 de 2015). Sin embargo, subsisten prácticas discriminatorias sutiles o inconscientes: negación de cupos escolares por parte de colegios privados alegando “no estar capacitados” para atender PcD; obstáculos para ingresar a establecimientos comerciales con perros guía; estereotipos en medios de comunicación que siguen representando a la persona con discapacidad ora como sujeto de lástima ora como “héroe” por hacer cosas cotidianas (lo que se ha denominado “*inspirational porn*”); entre otros. En zonas rurales o comunidades indígenas, la situación puede ser más compleja por creencias culturales: todavía se encuentran casos donde a niños con discapacidad se les oculta por temor a estigmas comunitarios.

Las cifras de violencia específica son limitadas, pero algunos estudios indican que las mujeres con discapacidad pueden ser más vulnerables a violencias de género (ej. violencia sexual contra mujeres con discapacidad intelectual, o violencia intrafamiliar contra mujeres cuidadoras y dependientes). El Estado ha avanzado en políticas de prevención, pero el enfoque interseccional (discapacidad + género) recién inicia.

Pese a estos retos, ha habido progresos en el reconocimiento social: se conmemora el Día Nacional e Internacional de las Personas con Discapacidad con actos de visibilidad; deportistas paralímpicos colombianos han traído glorias al país (liderando a más conciencia sobre el deporte adaptado); en la cultura popular aparecen cada vez más personajes con discapacidad; y existen ejemplos de liderazgo destacado (por ejemplo, la senadora con discapacidad auditiva que promovió la Ley de Lengua de Señas Colombiana en 2013, o miembros de consejos de discapacidad que inciden en políticas locales). Todo ello muestra un lento pero firme cambio de paradigma.

En conclusión, las personas con discapacidad en Colombia representan un grupo poblacional significativo (alrededor del 7%) con características diversas, cuya situación socioeconómica general es de desventaja en indicadores claves como educación, empleo e ingresos. Aunque Colombia ha avanzado en establecer las bases normativas y políticas para su inclusión, quedan desafíos grandes para materializar la igualdad real. La propuesta de reforma constitucional incidirá positivamente en este contexto, al eliminar del lenguaje jurídico máximo expresiones que por décadas han perpetuado visiones negativas. Si la Constitución logra hablar de “*personas con discapacidad*” en un tono de dignidad y derechos, se refuerza la exigencia hacia todos los actores de la sociedad de hacer efectivos los cambios requeridos en acceso a educación, trabajo, accesibilidad y demás ámbitos, para que esta población goce plenamente de sus derechos en condiciones de igualdad.

Evaluación de la Política Pública 2013-2022

En 2021, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) realizó una evaluación de resultados de la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social, abarcando el período 2013-2019. Dicha evaluación (ejecutada con apoyo de consultoras especializadas) examinó en qué medida las acciones implementadas lograron los objetivos propuestos en los cinco ejes estratégicos, teniendo en cuenta el impacto en las *personas con discapacidad, sus familias y cuidadores*. Los hallazgos principales fueron:

- **Avances:** Se evidenciaron progresos importantes en la articulación institucional (el Sistema Nacional de Discapacidad funciona con espacios de participación, aunque requiere más fortalecimiento); en cobertura de salud, alcanzando niveles altos de afiliación al sistema general (alrededor del 94% de personas con discapacidad están afiliadas a seguridad social en salud, gracias a la inclusión casi universal vía régimen subsidiado de quienes no están en el contributivo); y en sensibilización social, con campañas públicas y eventos que han aumentado la visibilidad de las PcD y sus derechos. También se destacó la expedición de normas clave (Ley 1996 de 2019 sobre capacidad legal) como muestra de compromiso estatal durante el periodo.

- **Brechas y retos persistentes:** La evaluación constató que muchos indicadores de calidad de vida y realización de derechos de las PcD no han mejorado sustancialmente o lo han hecho de forma marginal, manteniendo brechas significativas respecto a la población sin discapacidad. En educación, aunque más niños y jóvenes con discapacidad están en el sistema escolar, las brechas en logro educativo siguen siendo altas: por ejemplo, el 16,2% de las personas con discapacidad no tiene ningún nivel educativo (frente a solo 2,6% en la población sin discapacidad), y apenas el 14% de las personas con discapacidad alcanzan la educación superior, comparado con 21% de la población general. En empleo y sustento económico, las brechas son aún más notorias: solo cerca de 21-23% de las personas con discapacidad participan en el mercado laboral, frente a tasas del 66% en personas sin discapacidad. Esta diferencia de ~45 puntos porcentuales implican que la gran mayoría de PcD en edad de trabajar están por fuera del mercado laboral, sea por desempleo, desánimo o falta de oportunidades, perpetuando situaciones de dependencia económica y pobreza. La tasa de ocupación efectiva también refleja la brecha (19.5% vs 60.4% en 2025). En pobreza, los hogares que tienen al menos una persona con discapacidad presentan mayores niveles de pobreza multidimensional (23.1% de ellos en situación de pobreza multidimensional, comparado con 17.5% de los hogares sin PcD). Este dato sugiere que la presencia de una discapacidad en el hogar puede estar asociada a privaciones adicionales (menores ingresos, mayores gastos en cuidados, barreras de acceso a servicios), lo cual demanda un enfoque más robusto de protección social.

- **Apoyo a familias y cuidadores:** Un aspecto innovador de la política fue incluir a las familias y cuidadores en las estrategias, reconociendo que la carga del cuidado recae fuertemente en ellos, muchas veces sin respaldo suficiente. No obstante, la evaluación reveló que persisten carencias en el apoyo formal a cuidadores. En Colombia, se estima que el 37,7% de las personas con discapacidad dependen permanentemente de un cuidador para las actividades de la vida diaria, generalmente una familiar mujer del mismo hogar y que no recibe remuneración. Esto produce un efecto de "*economía invisible del cuidado*": mujeres (madres, esposas, hijas) que abandonan empleo o estudios para dedicarse al cuidado, con impacto en su bienestar y ciclo de pobreza intergeneracional. Si bien existen programas piloto de respiro y capacitación de cuidadores (p.ej. en algunas ciudades), la cobertura es aún limitada. La Resolución número 0518 de 2015 del Ministerio de Salud incluyó por primera vez a la familia y el cuidador dentro de las acciones de inclusión, y la Ley 1618 de 2013 mandató estrategias de apoyo a familias y cuidadores, pero su despliegue práctico enfrenta retos de financiamiento y coordinación sectorial.

- **Barreras de accesibilidad y entornos:** La evaluación evidenció que, pese a avances normativos (guías técnicas de accesibilidad, algunas mejoras en infraestructura pública), muchas barreras físicas y comunicativas persisten. Por ejemplo, edificaciones y transporte público aún carecen de adaptaciones suficientes en numerosas localidades; la información en formatos accesibles (Braille, Lengua de Señas, audio descripción) es escasa fuera de ciertos ámbitos; el acceso a tecnologías asistivas sigue siendo costoso y poco cubierto. Todo esto limita la participación plena de las PcD. Indicadores como el acceso a internet muestran brechas: 65,4% de las personas con discapacidad no cuentan con servicio de internet en su hogar, lo que dificulta su acceso a educación virtual, teletrabajo, telemedicina y otras oportunidades que sí están aprovechando los colombianos sin discapacidad en mayor proporción.

- **Enfoque territorial y diferencial:** La implementación de la política no fue homogénea en el país. Se notó que ciertos departamentos y municipios -especialmente aquellos con mayores capacidades institucionales o liderazgo local en discapacidad- tuvieron mejores resultados (creación de consejos departamentales de discapacidad, proyectos productivos locales, etc.), mientras otras regiones rezagadas presentaron bajo cumplimiento de metas. Asimismo, aunque la política contemplaba enfoques diferenciales (por género, etnia, ciclo de vida), en la práctica faltó profundidad en atender, por ejemplo, la doble discriminación que sufren las mujeres con discapacidad (quienes tienen menor participación laboral y educativa que los hombres con discapacidad), o las barreras particulares para grupos étnicos con discapacidad. Se identificó la necesidad de mayor información desagregada para tomar decisiones focalizadas.

En general, la evaluación 2013-2019 arrojó un balance de logros parciales y desafíos pendientes. Entre las recomendaciones emanadas se incluyó: reforzar la transversalización del enfoque de discapacidad en todos los sectores del Estado, asignar recursos suficientes para la implementación de ajustes razonables (por ejemplo en colegios, empresas y entornos físicos), mejorar la recolección de datos sobre población con discapacidad (fortaleciendo el Registro de Localización y Caracterización (RLCPD) y las encuestas del DANE, a fin de tener cifras actualizadas más allá del censo 2018), e impulsar reformas normativas donde se requiera para eliminar obstáculos. En este último punto es donde

se inscribe nuestro proyecto: corregir el lenguaje de la Carta Política fue señalado por organizaciones de la sociedad civil en espacios de evaluación como una acción necesaria para consolidar un enfoque de derechos, ya que la Constitución tiene un importante poder ejemplarizante.

Marco Normativo

Colombia cuenta con un marco normativo robusto orientado a la garantía de los derechos de las personas con discapacidad, el cual ha evolucionado significativamente en la última década en consonancia con la CDPD. A continuación, se presenta un cuadro resumido de las normas más destacadas:

Tabla 1. Normograma sobre garantías de DDHH de las personas con discapacidad en Colombia

NORMA	AÑO	CONTENIDO RELEVANTE Y APORTES
Ley 361 “Ley de Integración Social de las Personas con Limitación”	1997	Estableció mecanismos de integración social para personas con discapacidad (denominadas <i>personas con limitación</i> en la época). Prohíbe la discriminación en el empleo, crea incentivos para la contratación laboral de PcD, y dispone medidas de accesibilidad. Fue pionera en exigir ajustes razonables en transporte, educación y trabajo.
Ley 762 (aprueba Convención Interamericana)	2002	Aprueba la Convención Interamericana de 1999 sobre eliminación de la discriminación. Incorpora definiciones de “discapacidad” y “discriminación” en línea con dicho tratado, obligando al Estado a adoptar políticas integrales de equiparación de oportunidades en educación, salud, empleo, infraestructura, etc. Refuerza el compromiso de eliminar términos y prácticas discriminatorias.
Ley 1145 (crea Sistema Nacional de Discapacidad)	2007	Organiza el Sistema Nacional de Discapacidad (SND) para articular las entidades públicas, organizaciones de personas con discapacidad y la sociedad civil en la formulación y ejecución de la política pública de discapacidad. Crea instancias de coordinación (Consejo Nacional de Discapacidad), el Observatorio Nacional de Discapacidad, y promueve planes departamentales y municipales. Es fundamental porque impulsa, antes de la CDPD , la idea de una política pública participativa enfocada en derechos.
Ley 1306 (Régimen de Representación Legal)	2009	Reglamentó la protección de personas con discapacidad mental y estableció un régimen de guardas, curadurías y apoyos para personas con discapacidad relativa o absoluta en el ejercicio de la capacidad jurídica. Si bien fue un avance sobre el Código Civil, hoy se considera desactualizada en parte por la CDPD (que promueve la plena capacidad legal con apoyos). Finalmente fue complementada y en gran medida modificada por la Ley 1996 de 2019.
Ley 1346 (aprueba CDPD de la ONU)	2009	Aprueba en Colombia la Convención de la ONU sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, elevando sus disposiciones al orden interno. A partir de esta ley, la CDPD hace parte del bloque de constitucionalidad, lo que implica que los principios de lenguaje respetuoso y eliminación de discriminación contenidos en ella son parámetro de interpretación constitucional.
Ley Estatutaria 1618 (Garantías de derechos)	2013	Marca un hito al establecer las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad en Colombia. Al ser estatutaria, desarrolla derechos fundamentales de este grupo poblacional. Su objeto es “ <i>asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de las PcD mediante la adopción de medidas de inclusión, acciones afirmativas y ajustes razonables, eliminando toda forma de discriminación por razón de su discapacidad</i> ”. La Ley 1618/2013 asigna responsabilidades concretas a sectores: salud (acceso a rehabilitación integral), educación inclusiva (“ <i>educación para todos</i> ” desde básica hasta superior, con apoyos necesarios), trabajo (inclusión laboral con ajustes y cuotas en entidades públicas), accesibilidad física y de comunicaciones (implementación de diseño universal, tecnologías de apoyo), participación en la vida política, cultural, deporte, etc. También ordena fortalecer el SND y promover una movilización social en favor de la inclusión . Esta ley es esencial como base jurídica de la política pública 2013-2022. Importante: aunque no modificó la Constitución, implícitamente reconoció la necesidad de ajustar el lenguaje legal a los estándares de la CDPD, prohibiendo términos ofensivos en adelante en normas y documentos oficiales.
Resolución 1219 (Ministerio de Salud)	2015	Adopta oficialmente la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF) de la OMS como referencia en Colombia. Aunque de carácter técnico, consolida el enfoque social y médico-social de la discapacidad en las entidades del sector salud, con terminología unificada y no peyorativa.
Ley 1752 (Anti-discriminación por discapacidad)	2015	Reforma el Código Penal para tipificar la discriminación por razón de discapacidad como delito autónomo (artículo 134B CP). Equipara las ofensas y actos de segregación hacia personas con discapacidad a la discriminación por raza, religión, etc., sancionando a quien les niegue derechos, prestaciones o las agravia por su condición. Esta ley, aunque breve, refuerza que <i>el ordenamiento no tolera tratos denigrantes hacia esta población</i> , incluso en el lenguaje; de hecho, en su motivación se citó la importancia de modificar usos lingüísticos despectivos en la sociedad.

NORMA	AÑO	CONTENIDO RELEVANTE Y APORTES
Conpes Social 166 (Política Pública Nacional de Discapacidad)	2013	Documento de política pública que, en línea con la Ley 1618, definió los lineamientos, estrategias y metas de la Política Nacional de Discapacidad e Inclusión Social 2013-2022 . Planteó 5 ejes estratégicos: (1) Inclusión social (participación ciudadana, sensibilización pública, cambio cultural), (2) Salud y rehabilitación integral (cobertura en salud, servicios de habilitación/rehabilitación, habilitación funcional), (3) Educación inclusiva (acceso y calidad desde inicial hasta superior, formación de docentes, eliminación de barreras), (4) Empleo y protección social (inclusión laboral, emprendimiento, adecuación de puestos de trabajo, seguridad social, apoyo a cuidadores), (5) Accesibilidad universal (entornos físicos, transporte público, tecnologías de la información accesibles). Incluyó un enfoque diferencial (género, etnia, niñez, vejez, ruralidad) y consideró a la familia y cuidadores como sujetos de atención en varias estrategias.
Documentos CONPES subsiguientes	2016-2020	Se emitieron CONPES y lineamientos complementarios: por ejemplo, Conpes 168 de 2014 sobre inclusión laboral de PcD; Conpes 3918 de 2018 sobre accesibilidad en transporte; Política Pública de Envejecimiento e Inclusión (que contempla discapacidad en adultos mayores), etc., demostrando continuidad en la agenda inclusiva.
Ley 1996 (capacidad legal)	2019	Establece el nuevo régimen para el ejercicio de la capacidad legal de las personas con discapacidad mayores de edad, en cumplimiento directo del artículo 12 de la CDPD. Esta ley elimina la declaratoria de interdicción por discapacidad y el concepto de “incapacidad absoluta” por razones psicosociales o intelectuales. En su lugar, reconoce que todas las personas con discapacidad tienen capacidad jurídica plena en igualdad de condiciones, y que quienes requieran apoyos para manifestar su voluntad los tendrán, respetando sus preferencias. Es un cambio paradigmático del código civil y otras normas, que destierra términos como “demente, retardado, incapaz” del ordenamiento jurídico colombiano. La Ley 1996/2019 es particularmente relevante al subrayar la importancia del lenguaje: introduce vocabulario acorde a la CDPD (persona con discapacidad, apoyos, salvaguardias) y desecha lenguaje tutelar. Con esta ley, Colombia se puso a la vanguardia regional en materia de capacidad jurídica e inclusión.

FUENTE: Elaboración de la representante Támara Argote.

Antecedentes Jurídicos

La Corte Constitucional, a través de múltiples fallos, ha reconocido y determinado la calidad de “*sujetos de especial protección constitucional*” a aquellos individuos que, por condiciones propias, además de particulares, tienen un redoblado amparo para garantizarles la consecución de una igualdad real y efectiva que se obtiene gracias a la acción positiva del Estado¹.

Las personas con discapacidad, han sido catalogadas, por la propia Corte, como “*sujetos de especial protección constitucional*” en numerosos fallos, dónde ha señalado que:

“(…)

26. *La Constitución dispone en el inciso 2° del artículo 13 que el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real, efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados. Del mismo modo, en el inciso 3° de esta misma disposición se contempla una protección especial de las personas en estado de debilidad manifiesta, que como ha sido desarrollada jurisprudencialmente, incluye a los sujetos que, por su grave condición de salud, se encuentren en una posición desventajosa respecto de la generalidad de personas.*

27. *La jurisprudencia constitucional ha interpretado que dichos mandatos de protección especial cuentan con dos facetas: una de abstención, en el sentido de evitar que se adopten por el Estado medidas o políticas abiertamente discriminatorias, y otra de acción, al desarrollar programas o políticas*

públicas que mejoren el entorno económico, social y cultural -entre otros- de la población en situación de discapacidad y crear condiciones favorables para afrontar las adversidades

28. (…)

“El Estado colombiano debe, a través de todos sus estamentos, garantizar a todas las personas el efectivo goce de sus derechos constitucionales. En desarrollo de dicho mandato, la protección que debe brindarse a las personas en condición de discapacidad debe ser integral, en el entendido de que, tratándose de un grupo poblacional tradicionalmente discriminado y marginado, corresponde a todas las ramas del poder público, garantizar la igualdad plena de estas personas frente a todos los integrantes de la sociedad en cuanto al acceso a la educación, trabajo, salud, pensiones, libertades y demás prerrogativas que, en definitiva, les permita gozar de una vida digna, deber que además de estar contenido en la Constitución, también se encuentra consignado en diferentes instrumentos internacionales y normas jurídicas expedidas por el legislador” (subrayas fuera de texto).

29. (…)

“La jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que de los mandatos constitucionales se infiere que el Estado tiene las siguientes obligaciones: i) otorgar las condiciones necesarias para que las personas en situación de discapacidad puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones a los demás; ii) sancionar los maltratos o abusos que se presenten y a su vez, el deber de velar por la protección integral de las personas que se encuentra en circunstancia de vulnerabilidad; y por último; iii) adelantar diversas políticas públicas en las que se contemple, la previsión, rehabilitación e integración social de los grupos de especial protección”

¹ Corte Constitucional (2011). Sentencia T-167 de fecha 11 de marzo de 2011, Magistrado Ponente: Juan Carlos Henao Pérez. Tomado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/T-167-11.htm>

(...)”².

Asimismo, se debe recordar que en el año 2009 se profirió en Colombia la Ley 1346 “Por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad, adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006” que tiene como propósito “(...) promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente. (...)” (inciso 1º, artículo 1º)³.

En esta norma, se enlistan una serie de obligaciones adquiridas por el Estado que están dirigidas a la protección de los derechos y libertades de las personas con discapacidad, tales como:

“Artículo 4º. Obligaciones generales.

1. Los Estados Partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes se comprometen a:

a) Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente Convención;

b) Tomar todas las medidas pertinentes, incluidas medidas legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad;

(...)

d) Abstenerse de actos o prácticas que sean incompatibles con la presente Convención y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen conforme a lo dispuesto en ella;

e) Tomar todas las medidas pertinentes para que ninguna persona, organización o empresa privada discrimine por motivos de discapacidad;

(...).

Asimismo, con esta ley se reconoce la capacidad plena de las personas con discapacidad e insta a que se les respete y se les dé un trato digno, igualitario y se les permita ejercer plenamente los derechos conferidos a las demás personas.

Entre las obligaciones del Estado no sólo están las de desplegar acciones positivas (afirmativas en su favor), sino de abstenerse de realizar aquellas que contradigan el mandato legal y, con ello,

corregir e incluso sancionar cuando se materialice alguna conducta que lo impida. En virtud de esto y, continuando con la labor que ya se ha emprendido tiempo atrás, es nuestro deber modificar aquellas normas que hemos identificado como discriminatorias y, con ello, violatorias a la dignidad y honra de las personas con discapacidad.

De conformidad con la Constitución Política de 1991:

“Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración (...)”.

En tanto, la Ley 5ª de 1992, aunándose a lo anterior, establece en el artículo 6º:

“Artículo 6º. Clases de funciones del Congreso. El Congreso de la República cumple:

1. Función constituyente, para reformar la Constitución Política mediante actos legislativos.

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

(...)”.

De igual manera, se reitera que la Corte Constitucional ha hecho un llamado a los ciudadanos, a las autoridades y, con ello, al Estado para que se dé un trato respetuoso y digno a las personas con discapacidad, esto incluye el uso adecuado del lenguaje tanto verbal y escrito, incluso el establecido dentro de las normas nacionales. La alta Corte, ha indicado que el uso de ciertas palabras que resultan inapropiadas y/o despectivas hacia las personas con discapacidad deben ser eliminadas del contexto legal, como lo ha hecho, a título de ejemplo, en los siguientes casos:

Sentencia C 042 de 2017:

(...)

4.3.7. En ese orden de ideas el modelo social es aquel que considera que las causas que originan la discapacidad no son ni religiosas, ni científicas, sino que son, en gran medida, sociales. Para la Corte es claro que este abordaje de la discapacidad es el que más se acerca a los principios y derechos contenidos en la Carta, y que como un paso adelante en la construcción de una sociedad incluyente, diversa y sin perjuicios, es necesario comprender la discapacidad como el resultado de la interacción entre algunas formas de diversidad funcional con los entornos físicos, sociales, económicos y culturales.

4.3.8. Para la Corte, la diversidad funcional -el funcionamiento diferente de ciertos órganos o de la mente- no se concibe como una enfermedad, sino como una característica inherente del ser humano, que se asume como parte de la diversidad de la especie. Dentro de esa diversidad, las particularidades propias de los individuos, que los identifican y hacen posible su individualidad en medio de la pluralidad, no pueden abordarse como algo positivo o negativo. La calificación de las características individuales, a

² Corte Constitucional (2017). Sentencia T-575 de fecha 13 de septiembre de 2017, Magistrado Ponente: h. Tomado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-575-17.htm>

³ Congreso de la República de Colombia (2009). Ley 1346 de 2009 “Por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad, adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006” de fecha 31 de julio de 2009. Tomado de: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1677870>

partir de la normativización de algunas cualidades, es lo que conlleva a la discriminación, a la exclusión y a la marginación. La tendencia generalizada a marginar a las minorías, ha llevado a la sociedad a través de la historia a temer y calificar sus signos distintivos como negativos. Lo que hoy se considera como criterios sospechosos de discriminación en la Carta, no son otra cosa que características inherentes al ser humano que han sido abordadas históricamente como cargas negativas que por ende deben ser excluidas o rechazadas.

4.3.9. La discriminación fundada en la discapacidad es una forma de discriminación histórica y estructural, que se sirve de tradiciones en las cuales impera una visión de normalización frente a la cual, las diferencias funcionales son consideradas como indeseables y en consecuencia las personas que no hacen parte del estándar de “normalidad” son excluidas. Al respecto, sostuvo la Corte en 1999 “En el curso de la historia, las personas con discapacidad han sido tradicional y silenciosamente marginadas. A través del tiempo, las ciudades se han construido bajo el paradigma del sujeto completamente habilitado. La educación, la recreación, el transporte, los lugares y los medios de trabajo, incluso el imaginario colectivo de la felicidad, se fundan en la idea de una persona que se encuentra en pleno ejercicio de todas sus capacidades físicas y mentales. Quien empieza a decaer o simplemente sufre una dolencia que le impide vincularse, en igualdad de condiciones, a los procesos sociales - económicos, artísticos, urbanos -, se ve abocado a un proceso difuso de exclusión y marginación, que aumenta exponencialmente la carga que debe soportar”.

4.3.10. Aún estos criterios históricos de discriminación no han logrado superarse y ya empiezan a surgir nuevos criterios para excluir o marginar a las personas, con base en sus características físicas o sus posiciones ideológicas. La marginación surge justamente de la tendencia social a descalificar al otro. El papel del derecho a la luz de los principios constitucionales e internacionales de derechos humanos, no es otro que el de contribuir a la superación de estas barreras que les impiden a algunos el disfrute de sus derechos. Por eso, no es posible que en las normas coexistan objetivos anti discriminatorios con lenguajes excluyentes, ni puede permitirse que las normas sigan reforzando estereotipos de discriminación y exclusión.

4.3.11. La salud y el funcionamiento de los órganos de cada ser humano hacen parte de su individualidad y en ello, cada ser humano tiene sus propias características. Algunas diferencias en el funcionamiento de los órganos, o de la mente, sumadas a las barreras sociales, pueden generar discapacidades, pero no siempre eso sucede y tampoco condiciona al individuo a ser calificado de forma unidimensional. Dentro de la autonomía del individuo, y del libre desarrollo de la personalidad, cada ser humano escoge su modelo de vida, el papel del Estado es generar la protección adecuada y suficiente de sus derechos, con el enfoque diferencial requerido, para que todos puedan tener la posibilidad de desarrollar su proyecto

de vida, porque el funcionamiento de los órganos no es lo que define a un ser humano.

4.3.12. Para la Constitución Política, todos los seres humanos son iguales en derechos; son seres completos, integrales, y dignos. La diversidad hace parte de la especie humana y enriquece a la sociedad colombiana.

4.3.13. Bajo ese entendido, la concepción actual de la discapacidad, que resulta además más cercana a la protección y el respeto de la dignidad humana, aborda la discapacidad como el efecto de las barreras sociales que impiden el pleno goce de los derechos en condiciones de igualdad y limitan la integración social como respuesta al funcionamiento orgánico o funcional diferente al de la mayoría de las personas. La discriminación frente a las personas con diversidad funcional u orgánica resulta además artificial y peligrosa, porque parte de suposiciones erradas sobre la naturaleza humana, desconoce la infinita diversidad de la especie, las múltiples capacidades humanas y sus distintas formas de desarrollo y, en cambio da lugar a teorizar sobre parámetros funcionales u orgánicos que solo son útiles para excluir, como sucede con las teorías eugenésicas. El funcionamiento de los órganos no tiene ninguna relación con el acceso a los derechos, si el Estado responde eficientemente a los requerimientos de todos los grupos sociales, la diversidad funcional no debería impedir el desarrollo adecuado del proyecto de vida individual. El problema no radica en la funcionalidad de los órganos de cada ser humano, sino en las barreras que la sociedad y el Estado ponen a ciertas personas.

4.3.14. Por lo tanto, bajo el abordaje que actualmente sirve de parámetro a la normatividad nacional e internacional en la materia, la discapacidad no es igual a las diferencias orgánicas, funcionales o intelectuales del individuo (diversidad orgánica o funcional) sino que tiene relación con las barreras sociales al goce efectivo de derechos y a la participación en la sociedad. La perspectiva constitucional colombiana concentra el concepto de la discapacidad en la falta de adaptación del entorno y de la sociedad para entender las diferencias orgánicas y funcionales como un resultado de la diversidad humana. Para el Estado Social de Derecho establecido por la Constitución Política, no existen seres humanos completos o incompletos, sino que todos son, por el hecho de ser humanos, totalmente plenos en su dignidad y derechos, por lo que el modelo social de discapacidad resulta compatible con la Carta. Asumir que hay personas incompletas, deficientes o de menor derecho, es el paradigma discriminatorio y excluyente que la Constitución, desde sus inicios, ha procurado superar y por lo tanto no puede existir ninguna norma en Colombia que sirva para mantener o patrocinar conceptos que le han costado tanto a la humanidad y que deben quedar en el pasado. (...)”⁴.

⁴ Corte Constitucional (2017). Sentencia C-042 de fecha 1 de abril de 2017, Magistrado Ponente: Aquiles Arrieta Gómez. Tomado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-042-17.htm>

Sentencia C-108 de 2023:

“(…)

Expresión “normal”, a partir de la diferenciación que introduce, vulnera derechos a la igualdad y a la dignidad humana.

Se incurre en una discriminación respecto de las PSD, que vulnera no solo el mandato de igualdad sino también el principio de la dignidad humana, pues el uso de la palabra “normal”, en el contexto dirigido a plantear una distinción o diferenciación de este colectivo respecto de otro grupo de individuos, lo que hace es negar su valor como personas, dejando de lado la importancia de sus capacidades diversas, a partir de la imposición de un estándar de lo óptimo, en cuanto a las características o condiciones de los sujetos que, al no cumplirlo, los asimila a personas no normales o disfuncionales.

(…)”⁵.

Por consiguiente, palabras como “*disminuidos*” o “*minusvalía*” no se consideran palabras apropiadas para referirse a las personas con discapacidad, motivo por el que se radica este proyecto.

Bajo un nuevo paradigma, el Estado reconoce la obligación de la inclusión respecto a las personas con discapacidad en todo ámbito o escenario y la inclusión de éstas, a través del correcto uso del lenguaje, no puede ser la excepción. El lenguaje incluye o excluye, de acuerdo a como se emplee. No obstante, la inclusión planteada estipula que las personas con discapacidad sean visibilizadas, reconocidas por lo que son, por su esencia, eliminando, de paso, toda discriminación creada en torno a ellas, sin perpetuar malsanos prejuicios y estereotipos. El aspecto del lenguaje inclusivo, ha sido también analizado por la Corte Constitucional (C-042 de 2017), que ha sostenido que:

“(…)”

3.1. A lo largo de su jurisprudencia, la Corte ha reconocido el valor protagónico del lenguaje jurídico, no solamente en la estructuración de los derechos y en su regulación, sino en el efecto social que tienen las normas, particularmente en la consolidación o en la superación de parámetros excluyentes y discriminadores. Cabe recordar, que la jurisprudencia constitucional no ha sido extraña a los problemas constitucionales implicados en el uso del lenguaje jurídico. En efecto, a partir de la entrada en vigor de la Constitución de 1991, numerosas expresiones contenidas en el ordenamiento jurídico han sido demandadas en acción pública de inconstitucionalidad por no corresponder al contenido axiológico del nuevo ordenamiento constitucional. Sin embargo, la posición de la Corte en cuanto al control de expresiones que resultan contrarias no ha sido uniforme. Una postura de la Corte, fue la de mantenerse al margen del escrutinio

judicial sobre la terminología jurídica, alegando que el objeto del control de constitucionalidad es el contenido normativo de los enunciados legales, y que la dimensión lingüística del Derecho carece en sí misma de relevancia normativa. Al respecto la Corte ha concluido que la tarea del juez constitucional no consiste en analizar palabras o expresiones lingüísticas de forma aislada, sino en evaluar su faceta regulativa, una vez integrada la expresión en el enunciado del que hace parte, y determinando la compatibilidad de la prescripción resultante con el ordenamiento superior. Bajo este presupuesto, en algunas ocasiones, el juez constitucional, aplicando el principio de hermenéutica constitucional de conservación del derecho, que exige que el tribunal constitucional preserve al máximo la ley, en defensa del principio democrático, ha considerado que, si una disposición admite varias interpretaciones, una de las cuales se ajusta al Texto Fundamental, debe dejar la norma en el ordenamiento jurídico y retirar la lectura inconstitucional.

3.2. Sin embargo, la Corte ha examinado el lenguaje de las normas y en ocasiones ha concluido con la exclusión de expresiones que considera contrarias a la Constitución. En dichas ocasiones la Corporación ha recalcado el papel transformador del lenguaje jurídico y su importancia para la realización de los derechos de la Carta, reiterando que este debe ajustarse a la dignidad humana y a los principios y valores constitucionales. El Alto Tribunal ha resaltado que el lenguaje no es un medio neutral de comunicación y que, por el contrario, tiene un enorme poder instrumental y simbólico. En este sentido, puede ser modelador de la realidad o reflejo de la misma, proyectándose en el lenguaje jurídico y constituyéndose así en un factor potencial de inclusión o exclusión social.

3.3. Teniendo en cuenta lo anterior, la Corte ha declarado la inconstitucionalidad de numerosas expresiones contenidas en varias disposiciones legales. Considerando el “potencial transformador del lenguaje jurídico y de la cultura jurídica”, e identificando cargas valorativas contrarias a la Constitución, han sido expulsadas del ordenamiento jurídico, palabras y expresiones, en especial del Código Civil, que en su momento no tenían un sentido negativo pero que, en el presente y luego de la Constitución Política de 1991, se revelaban obsoletas y con una fuerte carga peyorativa y despectiva. Es el caso de las sentencias que declararon la inexecutable de expresiones tales como hijo “legítimo”; “cómplice” de la mujer adúltera; “tuviera suficiente inteligencia para la administración de sus bienes”; “furiosos locos”, “mentecatos”, “invencibilidad, idiotismo y locura furiosa”, “casa de locos”; “si la locura fuere furiosa” o “loco”; y, “amo-sirviente” o “criado”; entre otras.

3.4. Se justificó la intervención de la Corte en estos casos, considerando que “el uso emotivo de las palabras utilizadas por el legislador al formular una regla de derecho determinada puede interferir derechos fundamentales de las personas y por ello el

⁵ Corte Constitucional (2023). Sentencia C-108 de fecha 19 de abril de 2023, Magistrado Ponente: Alejandro Linares Cantillo. Tomado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/C-108-23.htm>

juez constitucional se halla legitimado para resolver los problemas constitucionales que se deriven de ello y que le sean planteados en ejercicio de la acción pública e informal de inconstitucionalidad. Y cuando el juez constitucional asume esta función, lejos de incurrir en excesos, está cumpliendo, de manera legítima, con la tarea que se le ha encomendado: Defender la integridad y supremacía de la Carta Política”.

3.5. Asimismo, la Corte ha destacado que se requiere la intervención del juez constitucional en los casos en los que el lenguaje jurídico o institucional se constituye en un acto discriminatorio, o bien en una “conducta, actitud o trato que pretende - consciente o inconscientemente - anular, dominar o ignorar a una persona o grupo de personas, con frecuencia apelando a preconcepciones o prejuicios sociales o personales, y que trae como resultado la violación de sus derechos fundamentales”. La Corte ha reconocido que el lenguaje tiene un poder simbólico e instrumental, y luego de la recapitulación de sus decisiones, concluyó en la Sentencia C-804 de 2006 que la jurisprudencia constitucional ha coincidido en que el lenguaje jurídico no es un instrumento neutral de comunicación y en esa medida debe ajustarse al contenido axiológico de la Carta de 1991.

3.6. En dicha decisión, y respecto del poder transformador que tiene el lenguaje jurídico, para ayudar a superar o por el contrario perpetuar estereotipos discriminatorios, concluyó la Corte:

A partir de lo expresado hasta este lugar puede decirse que el lenguaje como fenómeno social, cultural e institucional de primer orden, se proyecta de manera directa en el ámbito jurídico: “Derecho se manifiesta, se funda y se expresa por medio de palabras”. El lenguaje jurídico refleja y también contribuye a perpetuar formas de pensamiento. El lenguaje ni la cultura permanecen estáticos sino que se transforman de manera profunda, aun cuando a veces imperceptible, con el paso del tiempo. Así, como los cambios sociales pueden tener incidencia en los cambios del lenguaje y de los contenidos de las definiciones construidas a partir del mismo, también el lenguaje y la manera como éste sea utilizado para establecer contenidos, puede producir una variación en la percepción de los fenómenos sociales.

3.7. Por otra parte, la Corte ha establecido que el juicio para determinar el impacto del lenguaje sobre la constitucionalidad de ciertos textos legales trasciende el análisis lingüístico y toma en consideración factores históricos, sociológicos y el uso del idioma para examinar si determinadas expresiones contravienen el marco axiológico de la Constitución, aun cuando la finalidad buscada por la norma que las contiene no sea contraria a las disposiciones superiores. Es el caso de las “comunidades negras” resuelto en la Sentencia C-253 de 2013. En esa ocasión, el demandante acusó la expresión “comunidades negras” contenida en Ley 70 de 1993, la Ley 649 de 2001, el Decreto 1332 de 1992, el Decreto número 2374 de 1993, por considerar que la misma se asocia con prácticas

excluyentes y discriminatorias y por haberse desconocido el derecho a la consulta previa en la medida en la que no se contempló la participación de la población afrocolombiana en la decisión de denominarla “comunidades negras”. La Corte declaró exequible la expresión, porque no le corresponde a la Corte controlar el lenguaje en sí mismo sino el uso del lenguaje en el ejercicio del poder público o privado, para lo cual la revisó: (i) el contexto en el que se emplea la citada expresión no es excluyente ni pretende invisibilizar o denigrar a los afrocolombianos, sino por el contrario regular mecanismos de integración y acciones afirmativas; (ii) se trata de una expresión que el Legislador extrae de la propia Constitución y específicamente del artículo 55 transitorio; (iii) la expresión “comunidades negras” ha sido apropiada por muchos movimientos y numerosas organizaciones de afrocolombianos como un concepto “autodenominatorio” y “autoidentificadorio”.

3.8. Más adelante en la Sentencia C-458 de 2015 se estudió la exequibilidad de una serie de expresiones referidas a las personas en situación de discapacidad. En su decisión la Corte consideró que algunas de las expresiones demandadas, en el contexto normativo en que se encontraban, no contenían ninguna carga discriminatoria o connotación peyorativa, sino que fueron concebidas en su momento con una alternativa léxica neutra y tienen una función referencial limitada a limitar el universo de individuos para los efectos jurídicos requeridos. En cambio, frente a otra parte de las expresiones demandadas concluyó la Corte que sí atentaban contra la dignidad de las personas en situación de discapacidad, y se trataba de formas escogidas para referirse a ciertos sujetos o situaciones que no responden a criterios definitorios de técnica jurídica. Al respecto sostuvo la Corte:

Los fragmentos acusados generan discriminación porque corresponden a un tipo de marginación sutil y silenciosa consistente en usar expresiones reduccionistas [que] radican la discapacidad en el sujeto y no en la sociedad. Con ello, definen a los sujetos por una sola de sus características, que además no les es imputable a ellos, sino a una sociedad que no se ha adaptado a la diversidad funcional de ciertas personas.// (...) // En efecto, las expresiones usadas por el Legislador no son neutrales, tienen una carga no sólo peyorativa en términos de lenguaje natural, sino violatoria de derechos en términos de las últimas tendencias del DIDH que ha asumido el enfoque social de la discapacidad. En ese sentido no podrían ser exequibles expresiones que no reconozcan a las personas en condición de discapacidad como sujetos plenos de derechos, quienes a pesar de tener características que los hacen diversos funcionalmente, deben contar con un entorno que les permita desenvolverse con la mayor autonomía posible, pues son mucho más que los rasgos que los hacen diversos y pueden ser parte de la sociedad si ella se adapta a sus singularidades y les da el valor que les corresponde como individuos, en

concordancia con el derecho a la dignidad humana (artículo 1° CP).

3.9. Para llegar a estas conclusiones, la Corte adelantó un examen en el que verificaron los siguientes elementos frente a las expresiones acusadas: (i) La función de la expresión. (ii) La ubicación de la expresión en un sistema complejo de normas que interactúan con otras para lograr sus objetivos. (iii) El objetivo imperioso perseguido por las normas en que se encuentran las expresiones, cuya declaratoria de inexecutable generaría efectos negativos a la población beneficiaria.

3.10. Se puede concluir entonces que la justicia constitucional no tiene por objeto evaluar la constitucionalidad de las expresiones del lenguaje de forma aislada, esto es, ‘la constitucionalidad de las palabras’, consideradas en sí mismas. Lo que le corresponde a la justicia constitucional es controlar el ejercicio del poder. Verificar que este se ejerza y se aplique de acuerdo a la Constitución. Por tanto, al juez constitucional le corresponde evaluar los usos que se hagan del lenguaje en ejercicio de algún poder público o privado. Lo que importa pues, como lo han señalado importantes filósofos del lenguaje, es el uso de las palabras. Lo que ha de interesar al juez respecto a las expresiones y palabras es cómo se empleen y para qué, en qué condiciones y con qué propósito. Es decir, el juez no debe determinar la constitucionalidad de las palabras consideradas en abstracto, sino en las acciones concretas que con ellas se hagan.

3.11. Sin embargo, no cabe ninguna duda del poder del lenguaje y más del lenguaje jurídico,

que es un vehículo de construcción y preservación de estructuras sociales y culturales. Ese rol de las palabras explica que las normas puedan ser consideradas inconstitucionales por mantener tratos discriminatorios en sus vocablos. Cabe recordar que el mandato de abstención de tratos discriminatorios ostenta rango constitucional (artículo 13 CP) y por tanto cualquier acto de este tipo -incluso cuando se expresa a través de la normativa- está proscrito.

3.12. En ese sentido, la Corte ha considerado necesario declarar inconstitucionales expresiones contenidas en normas legales que, luego de un análisis lingüístico, histórico y social, en el contexto de la norma, no puedan tener una interpretación acorde con la Constitución Política, y por el contrario, resulten despectivas, discriminatorias y con una carga valorativa claramente contraria a la dignidad humana y a la C.P. Evidentemente el control constitucional sobre el lenguaje exige del legislador una sensibilidad con los enfoques más respetuosos de la dignidad humana, y su rigurosidad depende del grado de afectación de derecho o principios constitucionales importantes, como cuando se emplean categorías sospechosas de discriminación, y siempre tiene relación con la finalidad y uso de la disposición en que se encuentre la expresión y no con un examen aislado de los actos de habla”.⁶

Por ello, la forma correcta de referirse al grupo poblacional que se estudian y en el cual se centra este proyecto es “*personas con discapacidad*” como ha planteado la propia Corte Constitucional en sus providencias, lo que hace necesaria y no meramente estética la reforma presentada.

V. PLIEGO DE MODIFICACIONES

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	MODIFICACIÓN
PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 187 DE 2025 CÁMARA “Por medio del cual se modifican los artículos 13, 47, 54 y 68 de la Constitución Política para eliminar expresiones peyorativas y adoptar el lenguaje establecido por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad”	PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 187 DE 2025 CÁMARA “Por medio del cual se modifican los artículos 13, 47, 54 y 68 de la Constitución Política para eliminar expresiones peyorativas y adoptar el lenguaje establecido por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad”	Se elimina la expresión “eliminar expresiones peyorativas y”
Artículo 1°. Objeto. El presente Proyecto de Acto Legislativo tiene como propósito sustituir en los artículos 13, 47, 54 y 68 de la Constitución Política de Colombia toda expresión peyorativa y discriminatoria, y en su lugar adoptar un lenguaje conforme a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.	Artículo 1°. Objeto. El presente Proyecto de Acto Legislativo tiene como propósito sustituir en los artículos 13, 47, 54 y 68 de la Constitución Política de Colombia toda expresión peyorativa y discriminatoria, y en su lugar adoptar un lenguaje conforme a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.	Se elimina el artículo por técnica legislativa.
Artículo 2°. Modifíquese el artículo 13 de la Constitución Política el cual quedará así: 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.	Artículo 1° 2°. Modifíquese el artículo 13 de la Constitución Política el cual quedará así: 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.	Sin modificaciones respecto al texto presentado. Se vuelve a enumerar en virtud de la eliminación del artículo 1°.

⁶ Ibid.

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	MODIFICACIÓN
El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física, mental, o de discapacidad, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.	El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física, mental, o de discapacidad, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.	
Artículo 3°. Modifíquese el artículo 47 de la Constitución Política el cual quedará así: Artículo 47. El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para las personas con discapacidad, a quienes se prestará la atención especializada que requieran.	Artículo 2° 3°. Modifíquese el artículo 47 de la Constitución Política el cual quedará así: Artículo 47. El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para las personas con discapacidad, a quienes se prestará la atención especializada que requieran.	Sin modificaciones respecto al texto presentado. Se vuelve a enumerar en virtud de la eliminación del artículo 1°.
Artículo 4°. Modifíquese el artículo 54 de la Constitución Política el cual quedará así: Artículo 54. Es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran. El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a las personas con discapacidad el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud.	Artículo 3° 4°. Modifíquese el artículo 54 de la Constitución Política el cual quedará así: Artículo 54. Es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran. El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a las personas con discapacidad el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud.	Sin modificaciones respecto al texto presentado. Se vuelve a enumerar en virtud de la eliminación del artículo 1°.
Artículo 5°. Modifíquese el artículo 68 de la Constitución Política el cual quedará así: Artículo 68. Los particulares podrán fundar establecimientos educativos. La ley establecerá las condiciones para su creación y gestión. La comunidad educativa participará en la dirección de las instituciones de educación. La enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica. La Ley garantiza la profesionalización y dignificación de la actividad docente. Los padres de familia tendrán derecho de escoger el tipo de educación para sus hijos menores. En los establecimientos del Estado ninguna persona podrá ser obligada a recibir educación religiosa. Las integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural. La erradicación del analfabetismo y la educación de las personas con discapacidad, son obligaciones especiales del Estado.	Artículo 4° 5°. Modifíquese el artículo 68 de la Constitución Política el cual quedará así: Artículo 68. Los particulares podrán fundar establecimientos educativos. La ley establecerá las condiciones para su creación y gestión. La comunidad educativa participará en la dirección de las instituciones de educación. La enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica. La Ley garantiza la profesionalización y dignificación de la actividad docente. Los padres de familia tendrán derecho de escoger el tipo de educación para sus hijos menores. En los establecimientos del Estado ninguna persona podrá ser obligada a recibir educación religiosa. Las integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural. La erradicación del analfabetismo y la educación de las personas con discapacidad, son obligaciones especiales del Estado.	Sin modificaciones respecto al texto presentado. Se vuelve a enumerar en virtud de la eliminación del artículo 1°.
Artículo 6°. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Artículo 5° 6°. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Sin modificaciones respecto al texto presentado. Se vuelve a enumerar en virtud de la eliminación del artículo 1°.

VI. IMPACTO FISCAL

En el ordenamiento jurídico Colombiano la Ley 819 en su artículo 7° ha señalado la necesidad de contar con el impacto fiscal de la norma que ordene gasto de la siguiente manera

“Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas. 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.”

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto

podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso. Subrayado fuera de texto.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.”

Debemos mencionar que, a pesar de que la normatividad anterior es aplicable a proyectos de ley y no a proyectos de Acto Legislativo, el presente proyecto de acto legislativo no ordena gastos ni adopta beneficios tributarios, por lo que no se encuentra necesidad en efectuar el mencionado análisis.

VII. CONFLICTOS DE INTERÉS

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, se indicarán las circunstancias o eventos que potencialmente pueden generar un conflicto de interés para los honorables congresistas que discutan y decidan el presente proyecto de acto legislativo. No se constituye un conflicto de interés sobre algún parlamentario, toda vez que la presente reforma busca actualizar la terminología constitucional respecto a una población en concreto como lo es la población con discapacidad basados en principios de dignidad sin que por esta modificación se constituya algún beneficio actual, directo y particular. Como ha señalado la Corte Constitucional, por regla general, sobre los actos legislativos no se constituye algún conflicto de interés. Sobre este asunto, afirmó la Honorable Corte en sentencia C-1040 de 2005:

“La regla general es que no cabe plantear impedimentos o recusaciones por conflicto de intereses con motivo del trámite de una reforma constitucional; estas figuras únicamente son procedentes en casos excepcionales en los que aparezca claramente demostrada la existencia de un interés privado concurrente en cabeza de un miembro del Congreso.

Como por regla general las reformas constitucionales afectan por igual a todos los colombianos, independientemente de su condición o no de parlamentario, es inusual que algún congresista se encuentre particularmente privilegiado o perjudicado por un acto legislativo, y que, por lo mismo, de él se predique un conflicto de intereses. No se deben confundir, de un lado, los intereses políticos -inevitables en el ámbito parlamentario y sobre todo cuando se trata de reformar la Constitución- los cuales pueden concurrir con los intereses generales, con los denominados intereses meramente privados que, de otro lado, sí están excluidos por la figura del conflicto de intereses -tales como los intereses económicos particulares del congresista o los intereses meramente personales y subjetivos de orden no político-. De admitirse que los intereses políticos a favor o en contra de una reforma constitucional inhiben a los congresistas de participar en su tramitación, muchas normas de la Carta se tornarían irreformables o pétéreas, como por ejemplo todas las normas sobre el Congreso de la República, las elecciones, los partidos, la relación entre el gobierno y la oposición y las entidades territoriales”⁷.

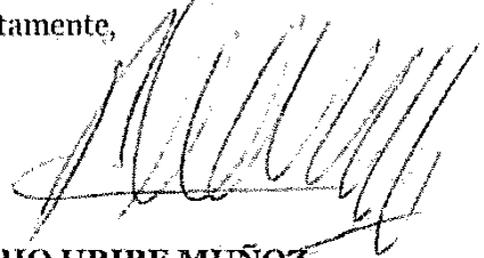
No obstante, es deber de los congresistas examinar, en cada caso en concreto, la existencia de posibles hechos generadores de conflictos de interés, en cuyo evento deberán declararlos de conformidad con lo dispuesto en el inciso 1º del artículo 286 de

la Ley 5ª de 1992 “Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones”.

VIII. PROPOSICIÓN

Por los argumentos expuestos anteriormente, presento ponencia positiva y solicito a los miembros de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dar primer debate y aprobar el Proyecto de Acto Legislativo número 187 de 2025 Cámara, *por medio del cual se modifican los artículos 13, 47, 54 y 68 de la Constitución Política para eliminar expresiones peyorativas y adoptar el lenguaje establecido por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*, de acuerdo con el texto propuesto.

Atentamente,



ALIRIO URIBE MUÑOZ
Representante a la Cámara
Ponente Único

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN PRIMERA VUELTA

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 187 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se modifican los artículos 13, 47, 54 y 68 de la Constitución Política para adoptar el lenguaje establecido por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Modifíquese el artículo 13 de la Constitución Política el cual quedará así:

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, mental, o de discapacidad, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

Artículo 2º. Modifíquese el artículo 47 de la Constitución Política el cual quedará así:

Artículo 47. El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-1040 de 2005. Magistrada y Magistrados Ponentes: Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández.

las personas con discapacidad, a quienes se prestará la atención especializada que requieran.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 54 de la Constitución Política el cual quedará así:

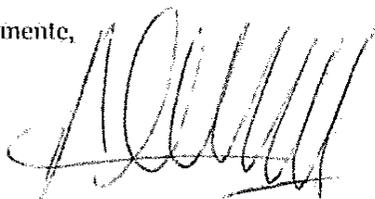
Artículo 54. Es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran. El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a las personas con discapacidad el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 68 de la Constitución Política el cual quedará así:

Artículo 68. Los particulares podrán fundar establecimientos educativos. La ley establecerá las condiciones para su creación y gestión. La comunidad educativa participará en la dirección de las instituciones de educación. La enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica. La ley garantiza la profesionalización y dignificación de la actividad docente. Los padres de familia tendrán derecho de escoger el tipo de educación para sus hijos menores. En los establecimientos del Estado ninguna persona podrá ser obligada a recibir educación religiosa. Las integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural. La erradicación del analfabetismo y la educación de las personas con discapacidad, son obligaciones especiales del Estado.

Artículo 5°. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,



ALIRIO URIBE MUÑOZ
Representante a la Cámara
Ponente Único

* * *

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA
PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO
DE LEY NÚMERO 172 DE 2025 CÁMARA**

por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo 11 de la Ley 909 de 2004.

Bogotá, D. C., septiembre de 2025

Honorable Representante

CAMILO ESTEBAN ÁVILA MORALES

Presidente

Comisión Séptima Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Asunto: Ponencia Positiva para Primer Debate al Proyecto de Ley número 172 de 2025 Cámara.

En cumplimiento del encargo recibido por parte de la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate del Proyecto de Ley número 172 de 2025, por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo 11 de la Ley 909 de 2004.

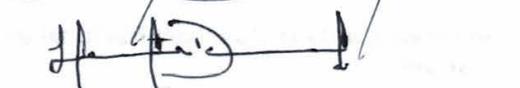
La presente ponencia se compone de nueve apartados:

1. Antecedentes
2. Objeto y contenido del proyecto de ley
3. Justificación y marco normativo
4. Conflicto de interés
5. Impacto fiscal
6. Articulado propuesto
7. Conclusión y recomendación
8. Proposición
9. Texto propuesto

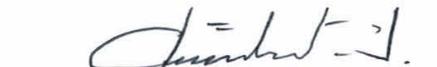
Atentamente,



JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA
Representante a la Cámara por Norte de Santander



HÉCTOR DAVID CHAPARRO CHAPARRO
Representante a la cámara por Boyacá



JUAN CARLOS VARGAS SOLER
Representante a la cámara CITREP

1. ANTECEDENTES

El honorable Representante a la Cámara *Jairo Humberto Cristo Correa*, junto con los honorables Representantes: *Leonor María Palencia Vega, Jaime Rodríguez Contreras, Adriana Carolina Arbeláez, Betsy Judith Pérez Arango, Gersel Luis Pérez Altamiranda, Óscar Rodrigo Campo Hurtado, Lina María Garrido, Ciro Antonio Rodríguez Pinzón, Diógenes Quintero Amaya y Hugo Alfonso Archila Suárez*, en ejercicio de la iniciativa legislativa consagrada en los artículos 150 y 154 de la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992.

El 02 de septiembre de 2025, mediante el Oficio número CSCP 3.7-532-25, la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes designó al honorable Representante *Jairo Humberto Cristo Correa* como Coordinador Ponente de la iniciativa en cuestión.

Además, designó a los Representantes *Héctor David Chaparro Chaparro* y *Juan Carlos Vargas Soler* como ponentes.

Contenido: *Gaceta del Congreso* número 1427 de 2025

2. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El objeto de la iniciativa es fortalecer el principio de mérito en la provisión de empleos públicos, permitiendo que la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC), como órgano técnico y constitucionalmente competente, pueda apoyar los procesos de selección de entidades con regímenes especiales o sin régimen definido, garantizando transparencia, eficiencia y economía en dichos concursos.

El texto propuesto para dar su respectivo trámite legislativo, se compone de dos artículos, entre los cuales, se incluye la vigencia:

3. JUSTIFICACIÓN Y MARCO NORMATIVO

• Contexto y competencias de la Comisión Nacional del Servicio Civil en la Carrera Administrativa.

La Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) es un órgano autónomo e independiente de rango constitucional, el cual, tiene como función principal la administración y vigilancia de la carrera administrativa, garante de la protección del sistema de mérito en el empleo público, y de conformidad con lo consagrado en los artículos 125¹, 126² y 130³ de la Constitución Política, se le otorgó la facultad de administrar y vigilar los sistemas de carrera de los servidores públicos, con excepción de los que tienen carácter especial, de igual forma, es su deber velar por la garantía de los principios de mérito y de transparencia en los procesos de selección y promoción en el servicio público, asegurando que el acceso a cargos de carrera se realice bajo condiciones de igualdad de oportunidades.

1 Artículo 125. Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley. Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público.

El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.

El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley.

2 (...) Salvo los concursos regulados por la ley, la elección de servidores públicos atribuida a corporaciones públicas deberá estar precedida de una convocatoria pública reglada por la ley, en la que se fijen requisitos y procedimientos que garanticen los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito para su selección.

3 Artículo 130. Habrá una Comisión Nacional del Servicio Civil responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial”.

Aunado a lo anterior, el artículo 125 de la Constitución Política dispone la prevalencia de la carrera administrativa para el cumplimiento de los fines del Estado a través de su estructura orgánica, estableciendo así, que tanto el ingreso, la permanencia y el ascenso en el servicio público, se efectuó en atención al principio del mérito, para ello, el Constituyente del 1991, previó la coexistencia de tres (3) tipos de regímenes de carrera, los de creación directa constitucional (como el sistema de la Contraloría General de la República artículo 268 o el de la Procuraduría General de la Nación artículo 279) los de creación legal y el sistema general.

Son regímenes de carrera administrativa especiales de origen constitucional, aquellos expresamente dispuestos por la Constitución Política de 1991 para determinados organismos del Estado que lo requieren, en atención a la especificidad de sus labores y naturaleza: “(...) *son aquellos establecidos en cumplimiento de un expreso mandato del texto superior y se refieren a los de: i) las universidades públicas (artículo 69), ii) las fuerzas militares (artículo 217), iii) la Policía Nacional (artículo 218 numeral 3), iv) la Fiscalía General de la Nación (artículo 253), v) la Rama Judicial (artículo 256 numeral 1, vi)*

la Registraduría Nacional del Estado Civil (artículo 266), vii) la Contraloría General de la República (artículo 268 numeral 10) y viii) la Procuraduría General de la Nación (artículo 279). ”⁴

Por otro lado, la jurisprudencia Contenciosa Administrativa⁵ y la Constitucional⁶ también ha reconocido que la existencia de sistemas específicos de carrera de origen legal es constitucionalmente válida, en la medida en que se enmarque en la competencia del legislador para regular el ejercicio de la función pública, y de la carrera administrativa en particular; en desarrollo del mandato constitucional, el órgano legislativo expidió la Ley 909 de 2004⁷, por la cual, asignó a la CNSC la competencia para administrar y vigilar las carreras especiales de origen legal, denominadas por el legislador, “carreras específicas”, para lo cual dispuso textualmente en el artículo 4 lo siguiente:

“Artículo 4º. Sistemas Específicos de Carrera Administrativa.

1. Se entiende por sistemas específicos de carrera administrativa aquellos que en razón a la singularidad y especialidad de las funciones que

4 Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Radicado número 2019-00202 Consejo Ponente: GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR.

5 Consejo de Estado. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. C. P CÉSAR PALOMINO CORTÉS. Radicado número 11001-03-25-000-2018-00605-00.

6 Corte Constitucional. Sentencia C-563 de 2000. M. P. Fabio Morón Díaz.

7 Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones.

cumplen las entidades en las cuales se aplican, contienen regulaciones específicas para el desarrollo y aplicación de la carrera administrativa en materia de ingreso, capacitación, permanencia, ascenso y retiro del personal y se encuentran consagradas en leyes diferentes a las que regulan la función pública.

2. *Se consideran sistemas específicos de carrera administrativa los siguientes:*

- *El que rige para el personal que presta sus servicios en el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS).*

- *El que rige para el personal que presta sus servicios en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC).*

- *El que regula el personal de la Unidad Administrativa Especial de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).*

- *El que regula el personal científico y tecnológico de las entidades públicas que conforman el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.*

- *El que rige para el personal que presta sus servicios en las Superintendencias.*

- *El que regula el personal que presta sus servicios en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.*

- *El que regula el personal que presta sus servicios en la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil.*

- *El que regula el personal que presta sus servicios a los cuerpos oficiales de bomberos.*

3. *La vigilancia de estos sistemas específicos corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil.*

Parágrafo. *Mientras se expiden las normas de los sistemas específicos de carrera administrativa para los empleados de las superintendencias de la Administración Pública Nacional, para el personal científico y tecnológico del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, para el personal del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y para el personal de la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, les serán aplicables las disposiciones contenidas en la presente ley.* (Subrayado propio).

Respecto del Sistema General de Carrera, la Ley 909 de 2004 asignó a la CNSC la responsabilidad de garantizar la administración y vigilancia de la carrera administrativa, velando por el principio de mérito en el acceso y permanencia de los servidores públicos, como bien lo dispone en el artículo 7º de la referida Ley 909 de 2004:

“Artículo 7º. Naturaleza de la Comisión Nacional del Servicio Civil. *La Comisión Nacional del Servicio Civil prevista en el artículo 130 de la Constitución Política, responsable de la administración y vigilancia de las carreras, excepto de las carreras especiales, es un órgano de garantía y protección del sistema de mérito en el empleo público en los términos establecidos en la presente*

ley, de carácter permanente de nivel nacional, independiente de las ramas y órganos del poder público, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio (...).”

De igual forma, el artículo 11 de la Ley 909 de 2004, establece el parámetro legal expedido en democracia para determinar y precisar qué se ha de entender por la competencia de administrar un sistema de carrera administrativa bajo el orden constitucional vigente, en ese sentido dicha disposición consagra, entre otras funciones la de:

i) *Realizar los procesos de selección para el ingreso al empleo público a través de las universidades públicas o privadas o instituciones de educación superior, que contrate para tal fin.*

Este marco legal se desarrolla y complementa a través de diversos decretos reglamentarios que operativizan las funciones atribuidas a la CNSC. En particular, el Decreto Ley 760 de 2005 establece el procedimiento que debe surtir ante y por la CNSC para el ejercicio de sus competencias, incluyendo aspectos como la atención de reclamaciones y la declaratoria de los procesos de selección como desiertos.

Por su parte, el Decreto número 1227 de 2005 (hoy compilado en el Decreto número 1083 de 2025) reglamenta parcialmente la Ley 909 de 2004 en lo relativo a las etapas del proceso de selección, incluyendo la convocatoria, el reclutamiento, la aplicación de pruebas, la conformación de listas de elegibles y el período de prueba, delimitando de forma precisa las responsabilidades que le corresponden a la CNSC en cada una de dichas fases.

Adicionalmente, existen otros decretos reglamentarios que desarrollan aspectos específicos de la Ley 909 de 2004, reforzando la estructura jurídica del sistema de carrera administrativa.

La articulación entre la Constitución Política, la Ley 909 de 2004 y sus normas reglamentarias ha permitido consolidar un modelo institucional en el cual la CNSC se configura como ente rector y ejecutor central del sistema general de carrera administrativa. Esta centralización no constituye un fin en sí mismo, sino que opera como mecanismo instrumental para garantizar la uniformidad en la aplicación de los principios del mérito, la eficiencia, la especialización técnica en la gestión de los procesos de selección y la observancia de los principios que rigen la función pública.

En concordancia con lo anterior el artículo 30 de la Ley 909 de 2004 establece que:

“Los concursos o procesos de selección serán adelantados por la Comisión Nacional del Servicio Civil, a través de contratos o convenios interadministrativos, suscritos con universidades públicas o privadas o instituciones de educación superior acreditadas por ella para tal fin. Los costos que genere la realización de los concursos serán con cargo a los presupuestos de las entidades que requieran la provisión de cargos.

Los convenios o contratos se suscribirán preferencialmente, con las entidades acreditadas que tengan jurisdicción en el departamento o municipio en el cual esté ubicada la entidad para la cual se realiza el concurso.

La Comisión acreditará como entidades idóneas para adelantar los concursos a las universidades públicas y privadas y a las instituciones de educación superior que lo soliciten y demuestren su competencia técnica en procesos de selección, experiencia en el área de selección de personal, así como capacidad logística para el desarrollo de concursos. El procedimiento de acreditación será definido por la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Las entidades que utilicen las listas de elegibles resultados de los concursos adelantados por la Comisión Nacional del Servicio Civil deberán sufragar los costos determinados por la citada Comisión”.⁸

Cabe señalar que tanto la Corte Constitucional⁹ como el Consejo de Estado, en múltiples y relevantes pronunciamientos, han reconocido la competencia de la CNSC respecto del sistema general de carrera administrativa y de los sistemas específicos. Sin embargo, persiste un vacío interpretativo en torno a la posibilidad de que dicha Comisión pueda prestar apoyo en la realización de procesos de selección adelantados por entidades que se rigen por sistemas especiales de carrera de origen constitucional o legal que no se encuentran expresamente regulados por la Ley 909 de 2004 o de otras entidades que no pertenezcan a ningún régimen. Esta situación obedece, en gran medida, a la inexistencia de una norma específica que habilite de manera clara dicha intervención.

Sobre el particular la Corte Constitucional en Sentencia C-183 de 2019 con ponencia del Magistrado Luis Guillermo Guerrero Pérez, dispuso:

“la jurisprudencia inicialmente sostuvo que i) todos los sistemas especiales de carrera, tanto los constitucionales como los legales, estaban excluidos de la competencia asignada a la Comisión Nacional del Servicio Civil. No obstante, en pronunciamientos posteriores se señaló que ii) el legislador podrá determinar los órganos encargados de la administración y vigilancia de las carreras especiales de origen legal, lo cual le permitía a este asignar a la Comisión, o a cualquier otra entidad del Estado, una u otra atribución. Finalmente, iii) se aclaró y unificó el criterio de la Corte para determinar que las responsabilidades de administración y vigilancia de las carreras específicas corresponden a la Comisión Nacional del Servicio Civil como un “imperativo constitucional de carácter indivisible”.

De igual forma, en Sentencia C-1230 de 2005, con ponencia del Magistrado Rodrigo Escobar Gil, se consideró a la CNSC el organismo público competente para garantizar el mérito a través de procesos de selección dirigidos en forma transparente, idónea e imparcial; y con base a una interpretación sistemática de los artículos 125 y 130 de la Constitución Política y los postulados de la Ley 909 de 2004 y demás normas modificatorias, se le atribuyó de forma fehaciente la administración y vigilancia de todos los “sistemas de carrera”, así:

“(…) - La interpretación del artículo 130 Superior, en el sentido que corresponde a la Comisión Nacional del Servicio Civil tanto la administración como la vigilancia de los sistemas especiales de carrera de origen legal, es consecuente con los objetivos y propósitos que justifican la implementación del sistema de carrera y la creación constitucional de la mencionada Comisión. Tal y como se señaló anteriormente, el propósito del Constituyente del 91, al implementar el sistema de carrera por concurso de méritos y asignarle a un órgano autónomo e independiente la función específica de administrar y vigilar las carreras de los servidores públicos, fue precisamente el de aislar y separar su organización, desarrollo y control de factores subjetivos que pudieran afectar sustancialmente el adecuado ejercicio de la actividad estatal (clientelismo, favoritismo y nepotismo), materializados, entre otros, en el interés que como patrono puede tener el propio Estado, y en particular la Rama Ejecutiva del Poder público, en el proceso mismo de selección, promoción y remoción de sus servidores. Por eso, si se excluye a la Comisión Nacional del Servicio Civil de la competencia obligatoria para administrar y vigilar los sistemas especiales de origen legal, se desconoce sustancialmente los postulados que determinan la existencia y eficacia del sistema de carrera, toda vez que bajo esa premisa el legislador estaría facultado para dejar en cabeza de las mismas entidades públicas nominadoras, a las que decide aplicar un sistema especial de carrera, la función de administración y vigilancia del sistema, patrocinándose así el monopolio sobre el acceso a la función pública que precisamente la Constitución Política buscó evitar y combatir.

- En ese contexto, interpretar que es a la Comisión Nacional del Servicio Civil a quien corresponde ejercer la administración y vigilancia de los sistemas especiales de carrera de origen legal, permite mantener vigente el propósito del constituyente de garantizar la igualdad, la neutralidad y la imparcialidad en el manejo y control de los sistemas de carrera administrativa, impidiendo que tales funciones puedan ser asumidas por las mismas entidades del Gobierno que tienen a su cargo la designación y nombramiento de los servidores públicos a quienes aplican, o en su defecto, por otros órganos que también pertenecen al mismo Gobierno y que como tal no gozan de la autonomía necesaria para garantizar la independencia e imparcialidad que se requiere frente a los cometidos del régimen de carrera. (….)”

⁸ Artículo 30 de la Ley 909 de 2004.

⁹ C-746 de 1999, C-313 de 2003, C-734 de 2003, C-175 de 2006.

Con el fin de reiterar la relevancia técnica y constitucional de la CNSC como máxima autoridad en materia de carrera administrativa, resulta pertinente traer a colación pronunciamientos jurisprudenciales recientes, en los cuales se ha reconocido y destacado el alcance de las facultades constitucionales y legales que enmarcan la naturaleza y funciones de dicha Comisión. En estos fallos, se resalta su competencia técnica para diseñar, desarrollar y ejecutar los procesos de selección destinados a la provisión de empleos en vacancia definitiva, tanto en el sistema general de carrera como en aquellos sistemas específicos que, por mandato constitucional o legal, se encuentren dentro del ámbito de aplicación de sus competencias.

El Consejo de Estado, frente a la carrera Registral en Sentencia del veintiocho (28) de noviembre de dos mil veinticuatro (2024), determinó lo siguiente:

“(...) De esta forma, el Consejo Superior de la Carrera Registral actuó sin competencia cuando profirió el Acuerdo número 001 del 21 de febrero de 2013, a través del cual, de manera autónoma, convocó y fijó las bases para adelantar el concurso de méritos para la provisión en propiedad de los cargos de registradores de instrumentos públicos, toda vez que dicho acto administrativo debió ser proferido por la Comisión Nacional del Servicio Civil, de acuerdo con los artículos 125 y 130 de la Constitución Política, según los cuales, tiene las funciones administración y vigilancia de los sistemas específicos de carrera (o especiales de origen legal) (...)

Esto en el marco del concurso de méritos para el ingreso a la carrera registral mediante la provisión de los cargos de registradores de instrumentos públicos, que convocó el Consejo Superior de la Carrera Registral, sin fundamento constitucional o legal que determinara que la carrera registral estuviera enmarcada dentro de un sistema especial que excluyera a la CNSC de la vigilancia, administración y a su vez de la competencia para adelantar el proceso de selección. (...) (Negrita y subraya propia).

En este sentido, dicha providencia concluyó que:

“(...) cuando el Consejo Superior de la Carrera Registral profirió el Acuerdo número 001 de 21 de febrero de 2013, actuó sin competencia, pues las facultades que le fueron otorgadas por la Ley 1575 de 2012 desconocieron los artículos 125 y 131 constitucionales, así como el sistema específico de carrera administrativa que rige para los registradores de instrumentos públicos y las funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil frente a la administración y vigilancia de los concursos de méritos de los sistemas de carrera general y específicos, otorgadas por el constituyente (...)”

En virtud de lo expuesto, resulta claro que tanto para la Corte Constitucional como para el Consejo de Estado, la CNSC constituye un órgano garante del principio de mérito en el acceso al empleo público,

con atribuciones que le permiten desarrollar procesos de selección orientados a asegurar la escogencia de los mejores servidores para el cumplimiento de los fines del Estado. Esta función se proyecta no solo respecto del sistema general de carrera administrativa, sino también, cuando así lo permita el marco normativo, frente a entidades pertenecientes a regímenes específicos o especiales de carrera.

Ahora bien, en relación con los sistemas especiales de origen constitucional, si bien no hay una facultad expresa para realizar este tipo de procesos, tampoco existe una restricción de carácter constitucional o legal que impida a la CNSC apoyar técnicamente la realización de estos procesos de selección, por el contrario, el legislador en forma supletoria concedió la atribución de ciertas facultades a esta Comisión y la remisión expresa de aplicación de la normativa del sistema general a sistemas de orden constitucional, tanto por omisión en el deber de configuración legislativa o vacíos en los regímenes ya establecidos, además de la autorización por colaboración armónica entre los órganos del Estado¹⁰. Tan es así, que el artículo 3° de la Ley 909 de 2004, estableció:

(...) 2. Las disposiciones contenidas en esta ley se aplicarán, igualmente, con carácter supletorio, en caso de presentarse vacíos en la normatividad que los rige, a los servidores públicos de las carreras especiales tales como:

- Rama Judicial del Poder Público.
- Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo.
- Contraloría General de la República y Contralorías Territoriales.
- Fiscalía General de la Nación.
- Entes Universitarios autónomos.
- Personal regido por la carrera diplomática y consular.
- El que regula el personal docente.
- El que regula el personal de carrera del Congreso de la República

Parágrafo 2°. *Mientras se expida las normas de carrera para el personal de las Contralorías Territoriales y para los empleados de carrera del Congreso de la República les serán aplicables las disposiciones contenidas en la presente ley. (...)*

Como se observa, la normativa instituida para el sistema general es aplicable con carácter supletorio, en caso de presentarse vacíos o ausencia de normas que los regulen, como es el caso de la Rama Judicial, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Fiscalía General de la Nación, entre otras entidades adscritas a sistemas de carreras especiales.

¹⁰ Artículo 113. Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

La autonomía de estos regímenes especiales se fundamenta en razones históricas, funcionales o técnicas que justifican su existencia diferenciada. Esta autonomía les permite, en mayor o menor medida, definir aspectos propios de la gestión de su talento humano, incluyendo la estructuración de sus procesos de selección. La propuesta legislativa que se analiza respeta esta autonomía, al condicionar la intervención de la CNSC a la “previa solicitud” de la entidad del régimen especial y al establecer que en todo caso “mantendrá la competencia”.

No obstante, la gestión autónoma de los procesos de selección por parte de las entidades con regímenes especiales no está exenta de desafíos. La realización limitada de convocatorias, en muchos casos, sujeta el desarrollo y sostenimiento de una experticia interna constante y actualizada para la administración de procesos de selección, conlleva con frecuencia, la necesidad de contratar operadores externos para cada proceso de manera individual, lo que puede traducirse en costos elevados al no aprovecharse economías de escala.

Es importante reconocer que no todos los regímenes especiales cuentan con la misma capacidad institucional, técnica o financiera para ejecutar procesos de selección con los niveles de rigurosidad, eficiencia y control que puede ofrecer la CNSC, cuya función misional y dedicación exclusiva se orientan precisamente a garantizar estos procesos en el régimen general. En este contexto, entidades de menor tamaño, o aquellas que desarrollan convocatorias con baja frecuencia, podrían encontrar un alto valor agregado en acceder al conocimiento especializado y a la infraestructura técnica de la CNSC.

Por tanto, cualquier propuesta legislativa que habilite la participación de la CNSC como entidad de apoyo debe entenderse no como una crítica generalizada a las capacidades de los regímenes especiales, sino como una solución flexible y adaptativa. Dicha solución permitiría que aquellas entidades que identifiquen limitaciones en sus capacidades, o que busquen optimizar sus recursos y garantizar una mayor calidad en sus procesos de selección, puedan recurrir voluntariamente a la experiencia, competencia técnica y capacidad operativa de un órgano especializado del Estado.

Así, por ejemplo lo determinó la Corte Constitucional mediante Sentencia C-175 de 2006, con ponencia del Magistrado Jaime Córdoba Triviño:

“(…) 6. Ahora bien, en cuanto al órgano encargado de la administración y vigilancia de la carrera administrativa, la Constitución dispuso la existencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial”.

En virtud de lo anterior, la Corte debe reiterar que, sobre las carreras especiales de origen constitucional debe existir un órgano especial que tenga la función de administrarlas y vigilarlas, diferente de la Comisión Nacional del Servicio Civil. Lo anterior, no obsta para que, como lo reconoció la Corte Constitucional

en Sentencia C-073 de 2006, el legislador pueda de manera transitoria y excepcional asignar a la Comisión Nacional del Servicio Civil la administración y vigilancia de una carrera especial de origen constitucional. En efecto, en esa oportunidad la Corte concluyó que ante la falta de un régimen especial que regule la carrera de las contralorías territoriales, se justifica la aplicación temporal de la Ley 909 de 2004. (…)”

Otro ejemplo de ello fue lo que consideró por el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, frente al régimen de carrera del personal administrativo de los entes universitarios autónomos, en concepto con Radicado número 2021-00079, y con ponencia del Consejero Édgar González López:

(…) En todo caso, ante vacíos normativos, es posible aplicar de manera supletoria las disposiciones contenidas en la Ley 909 de 2004. Así, la Sala de Consulta y Servicio Civil ha señalado:

Al no incluir la ley 909 de 2004 a los entes universitarios autónomos dentro de su ámbito de aplicación, y por el contrario excluirlos expresamente y dejar su aplicación sólo de manera supletoria, es claro que el legislador fue consecuente con lo dispuesto en el artículo 69 de la Carta y los artículos 28, 57 y 79 de la ley 30 de 1992, que lo desarrollan, al respetar su autonomía y reconocerle el régimen especial constitucional. Otra situación es que la Ley 30 presente vacíos y que necesariamente para que las universidades públicas expidan su estatuto se deba acudir a lo dispuesto en la citada Ley 909, mientras el legislador considere necesario expedir una ley especial para la carrera administrativa.

La conclusión de que la carrera administrativa de los empleados públicos administrativos de los entes universitarios autónomos, es de índole constitucional y tiene un régimen especial en virtud de lo señalado en el artículo 69 de la Carta, no es nueva. En tal sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional, como pasa a precisarse. [...] En consecuencia, con fundamento en la Ley 30 de 1992, artículo 65, literales b) y d), la regulación de dicha carrera de índole constitucional, está a cargo de los Consejos Superiores Universitarios atendiendo los principios constitucionales y las reglas de la carrera administrativa general. Sin embargo, los Consejos Superiores Universitarios al expedir el estatuto de los empleados administrativos, aplicarán supletoriamente las normas de la Ley 909 de 2004, en cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 2 de su artículo 3^o11. (…)

(…) Igualmente, aunque el régimen de carrera administrativa de las universidades públicas es de naturaleza especial, no puede desconocer los principios fundamentales de la carrera administrativa establecidos en el artículo 125 Superior. Dentro de este marco, deben tenerse en cuenta, entre otros, los principios de igualdad, mérito y estabilidad.” (Subraya propia).

¹¹ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 31 de julio de 2008. Número interno: 1906. Radicación: 11001-03-06-000-2008-00043-00.

Asimismo, cabe destacar que dentro de la regulación específica de algunos de estos regímenes especiales se autorizó la posibilidad de acudir, a través de convenios o contratos, para la realización de estos procesos de selección en entidades públicas como la CNSC. Es así como el Decreto Ley 020 de 2014¹² señala:

Artículo 13. Facultad para adelantar los concursos o procesos de selección.

(...)

Para la ejecución parcial o total de los procesos de selección o concurso, la Fiscalía General de la Nación y las entidades adscritas podrán suscribir convenios interadministrativos preferencialmente con la Institución Educativa adscrita a la Fiscalía General de la Nación, siempre que esta institución cuente con la capacidad técnica, logística y de personal especializado en la materia; de lo contrario, las comisiones de Carrera Especial podrán suscribir contratos o convenios para tal efecto con otros organismos o entidades públicas o privadas especializadas en la materia. (Subraya propia).

En otras regulaciones también se ha reconocido la autoridad técnica de la CNSC en la realización de los procesos de selección, como por ejemplo lo establecido en la Ley 1350 de 2009 “*Por medio de la cual se reglamenta la Carrera Administrativa Especial en la Registraduría Nacional del Estado Civil y se dictan normas que regulen la Gerencia Pública*”:

Artículo 34. Competencia para adelantar los concursos. Los concursos o procesos de selección serán adelantados por las instancias competentes de la Registraduría Nacional del Estado Civil a través de contratos o convenios suscritos con universidades públicas o privadas o instituciones de educación superior, preferentemente con las **acreditadas como idóneas para adelantar este tipo de concursos ante la Comisión Nacional del Servicio Civil.**

(Subraya y negrilla fuera de texto)

En este sentido, cabe señalar que el legislador confirió un estatus especial a la CNSC, al establecer que, dentro del Sistema Especial de Carrera Administrativa de la Registraduría Nacional del Estado Civil, los procesos de selección podrán ser adelantados por Instituciones de Educación Superior, siempre que estas acrediten su idoneidad ante la CNSC. Dicha idoneidad constituye un requisito habilitante y garantiza que la entidad encargada cuente con la experiencia y capacidades técnicas necesarias para asegurar el cumplimiento de los principios constitucionales de mérito, igualdad, transparencia y publicidad.

En concordancia con lo anterior, la Ley 2094 del 29 de junio de 2021, en su artículo 17, estableció que la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de los Servidores Públicos de Elección Popular estará conformada por tres (3) integrantes, quienes serán

seleccionados mediante procesos de selección de méritos adelantados por la CNSC. Esta disposición reconoce la experiencia técnica y la trayectoria de la CNSC en la realización de procesos de selección de selección garantizando, el mérito transparencia, objetividad e idoneidad en la conformación de dicha Sala.

De otro lado, mediante la Sentencia C-100 de 2025, la Corte Constitucional señaló que: “*El concurso público se constituye en un instrumento adecuado para que, bajo parámetros objetivos, no discriminatorios, transparentes y claros, se garantice la selección de las personas mejor calificadas integralmente*”. Por ello “*el ingreso a los cargos de carrera y el ascenso a los mismos se hará previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades*”.

Así se tiene que, los procesos de selección constituyen el principal mecanismo para hacer efectivos los principios constitucionales de igualdad, mérito, transparencia y acceso a la función pública. A través de procedimientos objetivos, imparciales y no discriminatorios, se garantiza que el ingreso y ascenso en los empleos públicos responda exclusivamente a las calidades y competencias de los aspirantes, en armonía con el mandato contenido en el artículo 125 de la Constitución Política.

Adicionalmente, permitir que la CNSC pueda adelantar procesos de selección a solicitud de las entidades con regímenes especiales se entiende como un avance hacia la aplicación generalizada de los más altos estándares de mérito en todo el Estado colombiano. Esta posibilidad no significaría imponer un modelo único que desconozca las particularidades propias de cada régimen, sino más bien extender una referencia de calidad y rigor técnico en materia de selección de personal.

Una medida como esta contribuiría a elevar la calidad y legitimidad del empleo público en su conjunto, más allá del régimen general de carrera administrativa. Además, si en distintos sectores del Estado se perciben procesos más homogéneos y técnicamente sólidos en la aplicación del principio de mérito, esto podría facilitar, a mediano y largo plazo, la movilidad del talento humano entre entidades y ramas del poder público. Tal dinámica enriquecería la gestión pública al incorporar diversas experiencias y perspectivas profesionales en beneficio de una administración más eficaz e inclusiva.

Conforme lo expuesto, resulta evidente el reconocimiento por parte del legislador de la capacidad técnica, operativa y logística con la que cuenta la CNSC para adelantar procesos de selección, con independencia del régimen jurídico del empleo a proveer. Esta capacidad ha sido consolidada a lo largo de más de dos décadas de funcionamiento en los que la CNSC ha ofertado más de 350.000 vacantes mediante 2.636 convocatorias públicas, dirigidas a la provisión de empleos de carrera administrativa o al ascenso de servidores públicos en 4.811 entidades del orden nacional y territorial.

¹² Por el cual se clasifican los empleos y se expide el Régimen de Carrera Especial de la Fiscalía General de la Nación y de sus entidades adscritas.

Los procesos de selección adelantados por la CNSC, sustentados en los principios constitucionales de mérito, igualdad y oportunidad, han contado con la participación de más de cuatro millones de ciudadanos, de los cuales el 57% son mujeres y el 42% hombres, lo que evidencia que estos mecanismos se constituyen en una herramienta eficaz para promover la equidad en el ingreso, ascenso y desarrollo profesional de la mujer en el servicio público. Asimismo, más de 19.000 personas con discapacidad han participado en procesos de selección liderados por la CNSC, lo que refleja un avance significativo en la implementación de políticas de inclusión laboral en el sector público colombiano.

- **Experticia técnica**

Vale enfatizar en la experticia técnica para que la CNSC apoye los procesos de selección en regímenes especiales o entidades que así lo soliciten, conforme a las siguientes consideraciones:

A. Principio de mérito y la igualdad de oportunidades

Permitir que la CNSC pueda acompañar los procesos de selección de las entidades que tienen regímenes especiales, cuando así lo soliciten, representa una oportunidad para reforzar principios clave del empleo público como el mérito, la igualdad de oportunidades, la transparencia y la imparcialidad.

La CNSC ha sido reconocida por su experiencia en la realización de procesos de selección, y cuenta con metodologías consolidadas y especializadas, desarrolladas durante más de 20 años. Estas metodologías permiten garantizar procesos de selección que se basan exclusivamente en las capacidades, el conocimiento y la idoneidad de los aspirantes.

Además, su participación podría ampliar las oportunidades de acceso al empleo público, ya que utiliza canales de convocatoria ampliamente conocidos a nivel nacional, como su plataforma del Sistema de apoyo para la Igualdad, el Mérito y la Oportunidad - SIMO. Esta visibilidad facilita que más personas, especialmente aquellas que viven fuera de las grandes ciudades o que pertenecen a grupos históricamente excluidos, puedan postularse con confianza.

B. Infraestructura técnica y capacidad de la CNSC

La CNSC no es una entidad nueva. Fue creada constitucional y legalmente para administrar y vigilar el cumplimiento del principio del mérito en la carrera administrativa. Desde 2005 ha liderado varios de procesos de selección, acumulando una experiencia técnica muy valiosa.

Un ejemplo de su fortaleza es la plataforma SIMO, operativa desde 2016 y actualmente en versión 4.0. Esta herramienta digital permite gestionar de forma integral todos los pasos de un proceso de selección: inscripción, verificación de requisitos, aplicación

de pruebas, publicación de resultados, presentación de reclamaciones, entre otros. Todo esto de forma centralizada, transparente y accesible.

El uso de SIMO no solo permite mayor eficiencia y trazabilidad, sino que también reduce el uso de papel, mejora los tiempos de respuesta y disminuye costos tanto para el Estado como para los ciudadanos.

Además, la CNSC aplica estándares de calidad al contratar universidades o instituciones de educación superior acreditadas para diseñar y calificar las pruebas, aplica distintos tipos de evaluación (conocimientos, competencias, experiencia, comportamiento), y ha sometido sus metodologías al control judicial y social, fortaleciendo su legitimidad.

Si más entidades solicitan este acompañamiento, la CNSC podrá analizar una mayor variedad de datos y experiencias, lo que fortalecería la innovación y mejora continua en sus procesos de selección, beneficiando a todo el sector público.

C. Optimización de recursos: ahorro de costos y mejora en los tiempos

Uno de los principales beneficios de permitir que la CNSC apoye a las entidades con regímenes especiales es el ahorro de recursos públicos, tanto en dinero como en tiempo.

La CNSC puede reducir los costos gracias a que gestiona procesos de gran escala. Cuando varias entidades agrupan sus vacantes en una convocatoria masiva, los costos por vacante se reducen significativamente. Por ejemplo, según un estudio del 2016, un proceso de selección con 2.000 vacantes el costo por vacante era de aproximadamente \$4,9 millones, mientras que para 4.000 vacantes bajaba a \$3,5 millones. En cambio, en procesos pequeños (menos de 125 vacantes), el costo por vacante podía oscilar entre \$20 y \$35 millones.

Además, la CNSC se encarga de todas las fases del proceso, lo que evita que las entidades tengan que contratar operadores externos para cada etapa (diseño de pruebas, aplicación, atención de reclamaciones, etc.). Esto reduce la carga administrativa y el desgaste institucional, permitiendo que las entidades se concentren en su misión principal.

Finalmente, si cada entidad con régimen especial realiza sus procesos de selección de forma independiente, es probable que los costos totales en diseño, tecnología, pruebas y operación sean más altos que si se integran a una estrategia liderada por la CNSC. Esto hace que la propuesta no solo beneficie individualmente a las entidades que la soliciten, sino que también tenga un impacto positivo sobre el uso eficiente de los recursos públicos en general.

En los términos anteriores, se observa la capacidad de la CNSC para realizar los procesos de selección de los organismos con sistemas de carreras especiales de origen constitucional u otros sistemas, bien sea en forma supletoria cuando existan vacíos, así sean parciales, tales como ausencia en la creación del órgano de carrera encargado de llevar a cabo

las convocatorias de estas entidades, como ocurre en la actualidad o por autorización expresa de la normativa que regula la materia, circunstancia que se persigue con el presente proyecto legislativo.

La viabilidad de la presente iniciativa, está basada en que, la Comisión Nacional del Servicio Civil, como ente autónomo de la más alta jerarquía, separado de las ramas del poder público, y que actúa bajo los principios administrativos dispuestos por el artículo 209 de la Constitución Política, en concordancia con los determinados por el artículo 28 de la Ley 909 de 2004, y en garantía del principio constitucional del mérito para el acceso, permanecía y ascenso en los empleos del Estado, garantizaría la imparcialidad y transparencia requerida en estos procesos de selección, así como, los altos estándares técnicos de calidad que demanda la realización de una labor tan importante dentro del Estado colombiano, como lo es la provisión por mérito del empleo público de carrera, en cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

Lo anterior encuentra sustento, además, en que esta entidad, en sus más de 20 años de existencia, ya cuenta con el andamiaje institucional, la capacidad técnica y tecnológica, los sistemas de información y el personal idóneo, así como, la experiencia en concursos de orden nacional, territorial y de autoridades autónomas¹³,

Bajo esta orbita, la Comisión Nacional del Servicio Civil, cuenta con las capacidades institucionales que demanda la correcta realización de los concursos públicos de mérito de las entidades con regímenes especiales de carrera de origen constitucional, lo cual se encuentra fundamentado, no solo en las atribuciones constitucionales y autorizaciones legales determinadas en precedencia, sino también, en el acuerdo de voluntades entre dos o más personas jurídicas de derecho público cuya finalidad de vincularse atiende a la necesidad de cumplir, en el marco de sus objetivos misionales y sus competencias, con los fines del Estado, en garantía del principio constitucional del mérito y el ejercicio de la función pública a partir del sistema de carrera administrativa.

Lo anterior con sustento en el artículo 113 de la Constitución Política, el cual señala que “(...) *los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines*”.

D. Seguridad jurídica y la transparencia

Permitir que la CNSC apoye, a solicitud de las entidades, los procesos de selección en regímenes especiales pueden ayudar de manera importante a

mejorar la seguridad jurídica y la transparencia de estos procesos. Esto se debe a que la CNSC actúa dentro de un marco normativo claro y consolidado, respaldado por leyes, decretos y numerosas sentencias de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, que han definido con claridad cómo deben funcionar los procesos de selección en el sector público.

Gracias a esta base normativa, tanto las entidades públicas como las personas que participan en los procesos de selección tienen mayor certeza sobre las reglas que se aplican. Esto reduce los riesgos de decisiones arbitrarias y ayuda a que los procesos sean más previsibles y confiables.

Además, los procedimientos de la CNSC ya están estandarizados, usan metodologías validadas y cuentan con supervisión permanente. Todo esto disminuye las posibilidades de errores, favorece la igualdad de trato entre los aspirantes y reduce la litigiosidad.

E. Autonomía de los regímenes especiales

Un aspecto esencial de esta propuesta es que respeta completamente la autonomía de las entidades que tienen regímenes especiales de carrera. En primer lugar, la participación de la CNSC sería voluntaria: solo podría intervenir si la entidad lo solicita expresamente. Esto significa que la decisión de contar con el apoyo de dicha Comisión dependerá exclusivamente de cada entidad, según sus propias necesidades, capacidades y prioridades.

En segundo lugar, aun cuando la CNSC apoye técnicamente la realización de los procesos de selección, la entidad mantendría el control sobre los aspectos clave del proceso, por ejemplo, seguiría siendo la responsable de definir:

- Qué empleos se convocan y qué requisitos deben cumplir los aspirantes (nivel educativo, experiencia, habilidades, etc.).
- Las pruebas a aplicar y su ponderación.
- La conformación final de las listas de elegibles y el nombramiento de quienes ocuparán los empleos.
- La línea de respuesta a reclamaciones, solicitudes de exclusión y actuaciones administrativas.

En resumen, no se trata de imponer un modelo, sino de abrir una opción técnica y voluntaria para que las entidades que lo consideren útil puedan fortalecer sus procesos con el respaldo de un organismo con experiencia como la CNSC, sin perder su autonomía ni su capacidad de decisión.

De acuerdo con lo expuesto, se presenta en la siguiente tabla las desventajas asociadas al desarrollo del proceso de selección por parte de la entidad directamente y las ventajas si se adelanta por la CNSC:

¹³ Acosta, R. *El impacto de los procesos meritocráticos que ha adelantado la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) en Colombia durante la última década, como una herramienta democrática de cambio social*. <https://clad.org/wp-content/themes/clad/pendrives/pendrive-congreso-XXIX/pdfs/acostrod.pdf>

Tabla 1

CRITERIO	SI LA ENTIDAD ADELANTA EL PROCESO	SI CUENTA CON APOYO DE LA CNSC
Experiencia técnica en selección	Limitada si la entidad no realiza procesos de selección con frecuencia. Requiere capacitar personal o contratar expertos externos.	Alta y especializada. La CNSC tiene amplia experiencia en procesos masivos de selección de personal, aplicando metodologías estandarizadas.
Costos por cada vacante	Alto, dado que no se cuenta con una estructura o metodología para determinar los costos del proceso, en especial, en procesos con un número de vacantes reducidas.	Menor. Dado que la CNSC utiliza economías de escala.
Tiempos del proceso	Pueden ser inciertos si no se tiene experiencia o si los procedimientos no están estandarizados.	Razonables, ya que la CNSC cuenta con procedimientos y cronogramas definidos de cada una de las etapas del proceso.
Infraestructura tecnológica	La entidad debe desarrollar o contratar su propia plataforma, lo cual implica costos y dificultades.	Se dispone de plataformas como SIMO y SIMO 4.0, que facilitan la gestión de los procesos de selección.
Estándares aplicados	Diferencias de criterios.	Los métodos y principios aplicados por la CNSC cuentan con metodologías ya estandarizadas (en lo que les aplique).
Riesgo de litigiosidad	Mayor probabilidad de demandas si el proceso no es claro, transparente o presenta fallas.	Menor riesgo, ya que se cuenta con jurisprudencia consolidada y respaldo técnico en sus decisiones.
Carga administrativa para la entidad	Alta, ya que la entidad debe encargarse de todas las etapas del proceso, incluyendo la contratación tanto del operador como del personal que requiera.	Baja, la CNSC asume la ejecución del proceso, permitiendo que la entidad disponga de su infraestructura para el cumplimiento de otras actividades.

- Garantizar que el acceso al servicio público se realice bajo condiciones de mérito, igualdad y transparencia.
 - Reducir costos en los procesos de selección de entidades pequeñas o con baja capacidad técnica.
 - Fortalecer la confianza ciudadana en la administración pública.
 - Promover inclusión y equidad, gracias a la amplia cobertura y visibilidad de los procesos adelantados por la CNSC.

4. CONFLICTO DE INTERESES

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, en que se dispone el incluir “(...) un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286”; el presente proyecto de ley no presenta conflictos de interés dado que no establece disposiciones que generen beneficios particulares, actuales y directos para los congresistas o las personas relacionadas con estos en los grados determinados por la ley.

Esto no exime al congresista que así lo considere de declarar los conflictos de intereses en los que considere que pueda estar inmerso.

5. IMPACTO FISCAL

El presente proyecto de ley no genera impacto fiscal en los términos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, por cuanto no implica erogación de recursos del presupuesto ni disminución de ingresos para el Estado.

6. ARTICULADO PROPUESTO

Artículo 1°. Adiciónese un párrafo al artículo 11 de la Ley 909 de 2004, del siguiente tenor:

“Parágrafo. La Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC), de manera directa o a través de las universidades acreditadas por ella, podrá realizar los procesos de selección de las entidades que pertenezcan a los regímenes de carrera administrativa especiales de origen constitucional o de aquellas entidades que no pertenezcan a ningún régimen, previa solicitud de la entidad beneficiaria. En todo caso, esta mantendrá la competencia relacionada con la aprobación y/o modificación del proceso en lo que haya lugar, y sufragará su costo total a la CNSC. Las facultades concedidas a la CNSC no implican administración ni vigilancia de las carreras administrativas especiales de las entidades solicitantes.”

Artículo 2°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y adiciona el artículo 11 de la Ley 909 de 2004.

7. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN

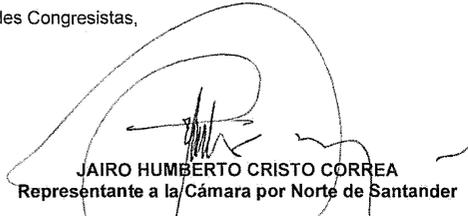
La iniciativa es constitucional, legal y conveniente, pues fortalece el principio de mérito en el acceso al servicio público y dota de mayor seguridad jurídica a los procesos de selección.

En consecuencia, los ponentes recomendamos a la Honorable Comisión [indicar la comisión correspondiente, muy probablemente la Comisión Primera Constitucional Permanente] darle primer debate favorable al Proyecto de Ley número 172 de 2025 Cámara.

8. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las consideraciones anteriores, de manera respetuosa solicito a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes dar primer debate y aprobar el Proyecto de Ley número 172 de 2025, por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo 11 de la Ley 909 de 2004, conforme al texto que se anexa:

De los Honorables Congresistas,


JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA
 Representante a la Cámara por Norte de Santander


HÉCTOR DAVID CHAPARRO CHAPARRO
 Representante a la cámara por Boyacá


JUAN CARLOS VARGAS SOLER
 Representante a la cámara CITREP

9. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 172 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo 11 de la Ley 909 de 2004.

***El Congreso de Colombia,
 DECRETA:***

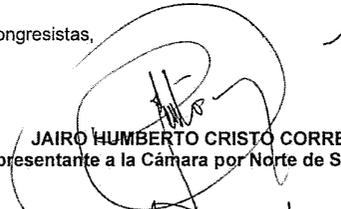
Artículo 1º. Adiciónese un párrafo al artículo 11 de la Ley 909 de 2004, del siguiente tenor:

“Párrafo. La Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC), de manera directa o a través de las universidades acreditadas por ella, podrá realizar los procesos de selección de las entidades que pertenezcan a los regímenes de carrera administrativa especiales de origen constitucional o de aquellas entidades que no pertenezcan a ningún régimen, previa solicitud de la entidad beneficiaria. En todo caso, esta mantendrá la competencia relacionada con la aprobación y/o modificación del proceso en lo que haya lugar, y sufragará su

costo total a la CNSC. Las facultades concedidas a la CNSC no implican administración ni vigilancia de las carreras administrativas especiales de las entidades solicitantes.”

Artículo 2º. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y adiciona el artículo 11 de la Ley 909 de 2004.

De los Honorables Congresistas,


JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA
 Representante a la Cámara por Norte de Santander


HÉCTOR DAVID CHAPARRO CHAPARRO
 Representante a la cámara por Boyacá


JUAN CARLOS VARGAS SOLER
 Representante a la cámara CITREP

CONTENIDO

Gaceta número 1736 - Jueves, 18 de septiembre de 2025

**CÁMARA DE REPRESENTANTES
 PONENCIAS**

	Págs.
Informe de ponencia positiva para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Acto Legislativo número 187 de 2025 Cámara, por medio del cual se modifican los artículos 13, 47, 54 y 68 de la Constitución Política para eliminar expresiones peyorativas y adoptar el lenguaje establecido por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad	1
Informe de ponencia positiva para primer debate y texto propuesto del Proyecto de Ley número 172 de 2025 Cámara por medio de la cual se adiciona un párrafo al artículo 11 de la Ley 909 de 2004	17