



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 428

Bogotá, D. C., miércoles, 6 de mayo de 2026

EDICIÓN DE 14 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 334 DE 2025 SENADO

por la cual se modifican los artículos 411 y 414 del Código Civil.

Alfredo
DELOQUE

#EscucharParaProgresar



Bogotá D.C, 16 de abril de 2026

Doctor
JULIO ELÍAS CHAGÚI FLÓREZ
Presidente
COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
Ciudad

Ref: Informe de ponencia Proyecto de Ley No. 334 de 2025 Senado "Por la cual se modifican los artículos 411 y 414 del código civil".

En cumplimiento de la designación que me hizo la Mesa Directiva mediante Acta MD-12, me permito rendir informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 334 de 2025 Senado "Por la cual se modifican los artículos 411 y 414 del Código Civil".

Cordialmente,


ALFREDO DELUQUE ZULETA
Senador de la República
Ponente Único

TRÁMITE DEL PROYECTO

Origen: Congresional.

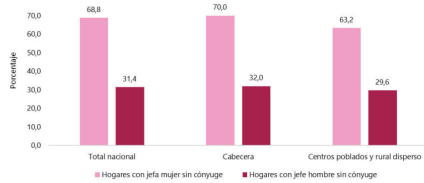
Autor: H.H.S.S. Alfredo Rafael Deluque Zuleta, Juan Felipe Lemos Uribe y John Moisés Besaile Fayad.

Proyecto Original: Gaceta N° 2329/2025

Trámite Legislativo: El día 03 de diciembre de 2025 se radicó el Proyecto de Ley "Por la cual se modifican los artículos 411 y 414 del Código Civil".

Así las cosas, el día 19 de marzo de 2026 la Secretaría General de Comisión Primera me designó como ponente único para primer debate en esta comisión constitucional.

Gráfico 6. Hogares sin presencia de cónyuge según sexo del jefe/a* (%) Total nacional y área 2024



Tomado de: DANE, ECV 2024⁴.

*Los porcentajes respectivos se calculan sobre los hogares con jefatura femenina y masculina, respectivamente.

Estos datos evidencian que más de un 30% de los hogares en Colombia tienen una madre cabeza de familia sin figura paterna que responda por los hijos. Y esto no tiene en cuenta los casos en que hay solo un jefe masculino de hogar sin cónyuge presente.

Ante la cruda realidad de ausencia o abandono de los padres o madres de familia a la que se enfrentan muchos niños, niñas y adolescentes en Colombia, se hace necesario reflexionar sobre la estricta obligación que la ley vigente les impondrá en el futuro prestar alimentos a un padre o madre ausente en caso de que estos lo requieran para subsistir.

El artículo 411 del Código Civil establece a quiénes se deben alimentos, e incluye en los numerales 3 y 6 a los ascendientes. Aunque el mismo artículo 411 en el inciso final establece que no se deben alimentos a las personas allí listadas en los

⁴ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2025, 24 de abril). Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) 2024. <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/ECV/bol-ECV-2024.pdf>

casos en que la ley se los niegue, no existe una disposición de rango legal en el ordenamiento jurídico colombiano que le niegue alimentos a aquellos ascendientes negligentes y ausentes. De hecho, la Ley 1850 de 2017, que establece medidas para proteger a los adultos mayores, reitera, sin excepciones, el derecho que tienen las personas adultas mayores a recibir alimentos por parte de las personas a quienes la ley obligue.

Así las cosas, esta obligación debería estar condicionada a que dicho padre o madre hubieren cumplido a su vez con ese deber de alimentos a los hijos cuando estos lo requerían. De lo contrario, aquellas personas mayores que, teniendo descendientes, no cumplieron con su deber de alimentos y responsabilidad parental, deberían ser atendidas y provistas de un mínimo vital por el Estado, no por sus descendientes por los cuales no respondieron y con los que no tienen un vínculo afectivo.

COMENTARIOS DEL PONENTE

La presente iniciativa legislativa busca adecuar el régimen civil de alimentos a los principios contemporáneos de reciprocidad y solidaridad familiar, corrigiendo un vacío que ha permitido situaciones notoriamente injustas: la imposición del deber de alimentos a descendientes que, durante su niñez y adolescencia, fueron objeto de abandono o de incumplimiento grave y reiterado de la responsabilidad parental por parte de quienes ahora pretenden exigirles dicho auxilio. El proyecto no desconoce la protección constitucional reforzada de las personas mayores ni el carácter esencial de la obligación alimentaria; por el contrario, procura ordenarla con criterios de justicia material, evitando que la ley se convierta en un instrumento de beneficio para quien incumplió sus deberes más básicos frente a sus hijos.

En el Estado Social de Derecho, el derecho de alimentos se fundamenta en la dignidad humana y en la solidaridad intrafamiliar, y no en un automatismo ciego. La reciprocidad que inspira dicha institución exige verificar, no solo la necesidad del alimentario y la capacidad del alimentante, sino también la conformidad ética y jurídica de la pretensión con la historia relacional entre las partes. Cuando un ascendiente ha desconocido de manera injustificada sus deberes parentales —cuidado, presencia, afecto, y en especial sostenimiento oportuno— se rompe el presupuesto fáctico que legitima la reciprocidad. No resulta admisible que quien incumplió prolongadamente su obligación esencial con un niño o adolescente, esgrima años después el aparato judicial para imponerle a ese mismo descendiente, ya adulto, un deber económico en su favor.

La iniciativa propone, en consecuencia, excluir del derecho a pedir alimentos a los ascendientes que hayan abandonado a sus hijos o que hayan incurrido en incumplimientos graves y reiterados de la responsabilidad parental. Esta regla no es una innovación aislada: el derecho comparado ofrece antecedentes expresos en los códigos civiles chileno y francés, así como en legislaciones de Nicaragua, entre otras, que condicionan o niegan el derecho a alimentos de los progenitores incumplidos. Se trata, pues, de una actualización razonable del Código Civil colombiano, hoy aún tributario de categorías decimonónicas que el propio legislador ha venido modernizando.

Con el fin de garantizar seguridad jurídica, el proyecto define normativamente el abandono y la responsabilidad parental, e incorpora una regla expresa en el Código Civil para excluir del derecho a reclamar alimentos a los ascendientes que hubieren abandonado a sus hijos o incumplido gravemente sus deberes parentales durante la infancia y adolescencia de estos. Con ello, la iniciativa busca brindar una herramienta normativa clara para que las disposiciones sobre

alimentos puedan aplicarse de manera más justa y conforme a los principios de reciprocidad y solidaridad familiar.

La iniciativa también armoniza su contenido con el sistema vigente de protección de personas mayores, en especial con la Ley 1850 de 2017, y con el artículo 233 del Código Penal. La exoneración del deber del descendiente no implica desprotección del adulto mayor vulnerable ni criminaliza la pobreza: preserva la prelación entre obligados (otros descendientes y parientes cuando existan) y reafirma la responsabilidad subsidiaria del Estado a través de su oferta social para garantizar el mínimo vital de quienes carezcan de soporte familiar legítimo. Así, la medida conjuga justicia intergeneracional con protección efectiva de poblaciones de especial amparo constitucional.

En términos de política pública, la reforma reduce litigiosidad innecesaria y alinea los incentivos familiares: incentiva el cumplimiento temprano de deberes parentales y desincentiva el uso oportunista del sistema judicial. De paso, proporciona a los jueces criterios claros para resolver conflictos de alimentos ascendentes/descendientes a la luz de la realidad fáctica, evitando decisiones disonantes con el valor superior de protección integral de la niñez y con el mandato de corresponsabilidad parental fijado por la Ley 1098 de 2006.

La propuesta respeta el principio de progresividad y la prohibición de regresividad en la protección de personas mayores, porque no elimina la institución de alimentos ni su alcance constitucional; simplemente depura su titularidad frente a casos de indignidad por incumplimiento parental grave, preservando la finalidad de la obligación, esto es, la subsistencia del necesitado, a través de la prelación legal y de los mecanismos de política social cuando corresponda. De esta manera, se protege de forma simultánea el mínimo vital del adulto mayor y la igualdad sustancial del descendiente que padeció abandono.

El texto propuesto incorpora una regla negativa expresa en el artículo 411 del Código Civil, que excluye el derecho a reclamar alimentos por parte de los ascendientes que hubieren incurrido en abandono o en incumplimiento grave y reiterado de la responsabilidad parental. De manera armónica, se adiciona un párrafo al artículo 414 para precisar que, en tales supuestos, no procede el derecho a alimentos a favor de los ascendientes, manteniendo incólume el régimen de alimentos congruos y sus excepciones por injuria grave o atroz.

Finalmente, la reforma es fiscalmente neutra. No crea entidades ni cargas permanentes al erario; su ejecución se circunscribe al funcionamiento ordinario de la justicia de familia y a la articulación con la oferta social existente para población mayor en situación de vulnerabilidad. En suma, la iniciativa realiza un ajuste de justicia material en el régimen de alimentos, fortalece la coherencia del sistema, y reafirma que la solidaridad familiar, piedra angular del derecho de alimentos, se exige, pero también se merece.

REFERENCIAS NORMATIVAS

Evolución de la obligación de alimentos en el derecho civil:

La obligación de alimentos está consagrada en el Código Civil desde su expedición en 1873 en la época de los Estados Unidos de Colombia. Han pasado más de 150 años y dos constituciones desde su entrada en vigencia. Si bien el Código Civil ha sufrido innumerables modificaciones atendiendo a la evolución de la sociedad y del ordenamiento jurídico colombiano, continúa estando vigente buena parte de su versión original.

El doctor Fernando Hinestrosa, en el año 2006, planteó la siguiente reflexión sobre el estatuto:

*A esta altura de la presentación sobreviene ineludible la pregunta de qué hacer con el Código Civil, sobre la base de que **buena parte de su orientación y de sus disposiciones corresponden a mentalidad, método y, sobre todo, circunstancias universales, regionales y nacionales no solo diferentes sino, en cuántos casos, contrastantes con de las de hoy.** ¿Redactar un estatuto nuevo?, ¿seguir con la práctica de la “descodificación” y promulgar leyes dispersas reguladoras de materias específicas, al calor de los impulsos y de las presiones de distintos sectores?, ¿optar por una revisión de libro por libro, en el orden que sea?⁵* (Negrillas fuera de texto original)

Coincide el autor de la presente iniciativa con el doctor Hinestrosa y considera que, en efecto, el artículo 411 del Código Civil mantiene la mentalidad de su época que es diferente a la de hoy. El artículo 411, que establece los titulares del derecho de alimentos, ha sido objeto de varias modificaciones y análisis de constitucionalidad. Pero ni el legislador ni la interpretación de las altas cortes han evaluado la injusticia que puede conllevar el obligar a un hijo o hija que fue abandonado por su padre o madre a proveerle alimentos.

Nuestro Código Civil fue adaptado del Código Civil de Chile, elaborado por Andrés Bello, que a su vez fue inspirado por el código civil francés. No obstante, el código civil chileno sí establece algunas causales en las cuales el padre o la madre quedará privado de reclamar alimentos:

⁵ Hinestrosa, Fernando (2006). El Código Civil de Bello. Revista de Derecho Privado, Universidad Externado de Colombia. ISSN 0123-4366

Art. 324. En el caso de injuria atroz cesará la obligación de prestar alimentos. Pero si la conducta del alimentario fuere atenuada por circunstancias graves en la conducta del alimentante, podrá el juez moderar el rigor de esta disposición.

Sólo constituyen injuria atroz las conductas descritas en el artículo 968.

Quedarán privados del derecho a pedir alimentos al hijo el padre o la madre que no haya pagado pensión de alimentos judicialmente decretada, o que le haya abandonado en su infancia cuando la filiación haya debido ser establecida por medio de sentencia judicial contra su oposición.

Igualmente, el artículo 207 del Código Civil francés, modificado en 2020, que establece reglas aplicables al deber de alimentos, señala que las obligaciones de alimentos son recíprocas. En ese sentido, seguidamente indica que si un acreedor de alimentos incumplió sus propias obligaciones de alimentos frente al deudor, el juez podrá exonerar a este último en todo o en parte de su deber de alimentos para con el acreedor incumplido.⁶

Similarmente, en Nicaragua (que en el siglo XIX también adoptó el Código Civil de Andrés Bello pero ha promulgado legislación posterior en materia de familia), el artículo 323 del Código de Familia vigente (desde el año 2014) establece en materia de alimentos que la autoridad competente deberá tener en cuenta a la

⁶ Code Civil. Article 207. Les obligations résultant de ces dispositions sont réciproques. Néanmoins, quand le créancier aura lui-même manqué gravement à ses obligations envers le débiteur, le juge pourra décharger celui-ci de tout ou partie de la dette alimentaire. (...)

hora de fijar una pensión de alimentos “**Que los ascendientes hubieren cumplido con su obligación derivada de la relación parental.**”

El anterior estudio breve de derecho comparado sirve de sustento para la presente iniciativa, en el sentido de ilustrar la necesidad de actualizar las normas del código civil en relación con el deber de alimentos a los ascendientes para que tengan un espíritu más justo y alineado con la reciprocidad familiar.

La interpretación de los jueces en Colombia del deber de alimentos hacia los ascendientes

Si bien la jurisprudencia ha reconocido que los principios de reciprocidad y solidaridad familiar son los fundamentos del deber de alimentos, esto no ha sido suficiente para que los jueces se aparten de la literalidad de las disposiciones del Título XXI del Libro Primero del Código Civil que regulan dicho deber. Estas disposiciones contienen unas excepciones taxativas al deber de alimentos, como lo son la pérdida de patria potestad o los casos de injuria atroz o grave previstos en el artículo 414, pero nada dicen sobre los casos de abandono e incumplimiento de la responsabilidad parental, incluyendo el mismo deber de alimento hacia los hijos.

Teniendo en cuenta lo anterior, y que, de conformidad con el artículo 230 de la Constitución, los jueces están sometidos al imperio de la ley, la jurisprudencia se ha mantenido inmutable en el reconocimiento del deber de alimentos que tienen los hijos hacia sus ascendientes. A continuación se transcribirán algunos extractos de decisiones de la Corte Constitucional en los cuales se refleja la postura de la justicia en Colombia frente a este tema:

<p><i>Sentencia T-184 de 1999:</i></p> <p>"El reconocimiento y concreción de las obligaciones alimentarias y su realización material, se vincula con la necesaria protección que el Estado debe dispensar a la familia como institución básica o núcleo fundamental de la sociedad, y con la efectividad y vigencia de derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, en la medida en que el cumplimiento de aquéllas sea necesario para asegurar en ciertos casos la vigencia de los derechos fundamentales de las personas al mínimo vital o los derechos de la misma estirpe en favor de los niños, o de las personas de la tercera edad, o de quienes se encuentren en condiciones de marginación o de debilidad manifiesta (art. 2º, 5, 11, 13, 42, 44 y 46 C.P.)." (Negrillas fuera de texto)</p> <p><i>Sentencia C-919 de 2001:</i></p> <p>"De este modo, la obligación alimentaria se fundamenta en el principio de solidaridad, según el cual los miembros de la familia tienen la obligación de suministrar la subsistencia a aquellos integrantes de la misma que no están en capacidad de asegurársela por sí mismos, aunque también puede provenir de una donación entre vivos, tal como lo establece el artículo 411 del Código Civil. Por esta razón, se ha señalado que "dicho deber se ubica en forma primigenia en la familia, dentro de la cual cada miembro es obligado y beneficiario recíprocamente, atendiendo a razones de equidad. Una de las obligaciones más importantes que se generan en el seno de una familia es la alimentaria..."</p>	<p><i>Sentencia C-1033 de 2002:</i></p> <p>"a. La obligación alimentaria no es una que difiera de las demás de naturaleza civil, por cuanto presupone la existencia de una norma jurídica y una situación de hecho, contemplada en ella como supuesto capaz de generar consecuencias en derecho. b. Su especificidad radica en su fundamento y su finalidad, pues, la obligación alimentaria aparece en el marco del deber de solidaridad que une a los miembros más cercanos de una familia, y tiene por finalidad la subsistencia de quienes son sus beneficiarios. c. El deber de asistencia alimentaria se establece sobre dos requisitos fundamentales: i) la necesidad del beneficiario y ii) la capacidad del obligado, quien debe ayudar a la subsistencia de sus parientes, sin que ello implique el sacrificio de su propia existencia. d. La obligación de dar alimentos y los derechos que de ella surgen tiene unos medios de protección efectiva, por cuanto el ordenamiento jurídico contiene normas relacionadas con los titulares del derecho, las clases de alimentos, las reglas para tasarlos, la duración de la obligación, los alimentos provisionales (arts. 411 a 427 del Código Civil); el concepto de la obligación, las vías judiciales para reclamarlos, el procedimiento que debe agotarse para el efecto, (arts. 133 a 159 del Código del Menor), y el trámite judicial para reclamar alimentos para mayores de edad (arts. 435 a 440 Código de Procedimiento Civil), todo lo cual permite al beneficiario de la prestación alimentaria hacer efectiva su garantía, cuando el obligado elude su responsabilidad." (Negrillas fuera de texto)</p>
<p><i>Sentencia T-685 de 2014:</i></p> <p>"En reiteradas ocasiones, esta Corporación se ha pronunciado sobre casos en los que adultos mayores no tienen una pensión o algún ingreso económico ni la posibilidad de costearlo por sí solos, señalando que "resulta importante la obligatoriedad" que deben tener los descendientes o compañeros sentimentales para que asuman el costo de las necesidades básicas de ellos.</p> <p>(...)</p> <p>Y es que incluso, es tal la obligatoriedad de que los hijos sean responsables de la alimentación de sus padres cuando ellos ya son adultos mayores y no tienen posibilidad de costear sus necesidades básicas, que el artículo 233 del Código Penal contempla sanciones por su incumplimiento. El citado artículo dice:</p> <p>"Artículo 233. El que se sustraiga sin justa causa a la prestación de alimentos legalmente debidos a sus ascendientes, descendientes, adoptante, adoptivo, cónyuge o compañero o compañera permanente, incurrirá en prisión de dieciséis (16) a cincuenta y cuatro (54) meses y multa de trece punto treinta y tres (13.33) a treinta (30) salarios mínimos legales mensuales vigentes."(Negrilla fuera del texto)</p> <p>En el caso de los adultos mayores, quienes hacen parte de los grupos vulnerables, su subsistencia está comprometida en razón a su edad y condiciones de salud, cuya capacidad laboral se encuentra agotada y cuyo único medio de supervivencia está representado en una pensión o ingresos propios, y que, al no contar con</p>	<p>ellos, para asumir sus necesidades más elementales, afectan de manera inmediata su calidad de vida, y afectación de su mínimo vital, los coloca en una condición de indefensión, requiriendo una protección inmediata de sus derechos fundamentales.</p> <p>De manera que, en caso de que este grupo vulnerable dependa para su supervivencia del pago de una pensión o cuota alimentaria, el no cumplimiento de esa obligación afecta de manera directa su derecho fundamental al mínimo vital, y desatiende el deber constitucional del Estado y de las familias de velar por la seguridad de aquellas personas que estén en circunstancia de debilidad manifiesta ya sea por su condición económica, física o mental." (Negrillas fuera de texto)</p> <p><i>Sentencia C-451 de 2016:</i></p> <p>"La solidaridad familiar de los hijos frente a los ascendientes directos también se ve reflejada en las normas que regulan el derecho de alimentos que aquellos deben a éstos, punto que se ubica dentro de los ítems del concepto de cuidado y auxilio. De forma puntual, el artículo 411 del Código Civil establece que son titulares del derecho de alimentos los ascendientes matrimoniales, naturales y adoptivos. Con base en esa norma, la Corte ha reconocido que los alimentos legales tienen por fundamento el principio de solidaridad, según el cual los miembros de la familia tienen la obligación de suministrar la subsistencia a aquellos integrantes de la misma que no están en capacidad de asegurársela por sí mismos. Esto impone verificar la necesidad del alimentario o beneficiario y la capacidad económica del alimentante u obligado.</p>

Entonces, a partir de lo anterior la Corte concluye que **la obligación de cuidado y auxilio que los hijos deben a los padres y a los demás ascendientes en línea recta que se encuentren en estado de necesidad o de debilidad manifiesta, encuentra sustento originario en los principios de reciprocidad familiar y solidaridad familiar**, así como en el deber moral y jurídico de brindarles la asistencia que requieran para sobrellevar una vida digna. Tal socorro incluye el deber de brindar alimentos legales.” (Negrilla fuera de texto)

A partir de lo anterior, se puede concluir que se hace necesario modificar la ley para brindar herramientas a los jueces para aplicar la ley de forma justa, y puntualmente para aplicar las disposiciones sobre el deber de alimentos verdaderamente de conformidad con los principios de reciprocidad y solidaridad familiar. En la medida en que un padre o madre haya cumplido con su responsabilidad parental y sus propias obligaciones será que sus descendientes estarán obligados a suministrarles alimentos en caso de requerirlos en el futuro.

ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL

El cumplimiento de las metas y la ejecución de las medidas establecidas en el Proyecto de Ley se hará en el marco de las competencias constitucionales y legales de las entidades involucradas y en concordancia con las disponibilidades presupuestales, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo. Por consiguiente, para continuar con el trámite legislativo, es

pertinente tener a consideración la siguiente jurisprudencia de la Corte Constitucional:

“Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último, en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica; empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que

genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo afecte la validez constitucional del trámite respectivo.

Es relevante mencionar que la Corte Constitucional, en Sentencia C-911 de 2007, señala que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa.

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

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

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las

realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda”.

CONFLICTO DE INTERÉS

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

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

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

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las

circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

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

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

"No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna".

De acuerdo con lo desarrollado anteriormente, se considera que la discusión y posterior aprobación del presente Proyecto de Ley, a pesar de su carácter general y abarcador en la materia que regula, podría generar conflictos de interés en la medida en que el congresista o sus parientes dentro de los grados establecidos por la ley resulten beneficiarios directos conforme a lo dispuesto en esta iniciativa.

En este sentido, es fundamental subrayar que la mera descripción de los posibles conflictos de interés señalados para el trámite o votación del proyecto, tal como lo establece el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al congresista de la obligación de identificar y declarar cualquier causal adicional de impedimento en la que pueda encontrarse involucrado durante el proceso legislativo.

PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presento ponencia positiva y, en consecuencia, solicito a los miembros de la Honorable Comisión Primera del Senado de la República, dar **Primer Debate** al **Proyecto de Ley No. 334 de 2025 Senado "Por la cual se modifican los artículos 411 y 414 del Código Civil"**, de conformidad con el texto original radicado y publicado en la Gaceta Número 2329 de 2025.

Cordialmente,


ALFREDO DELJUQUE ZULETA

**Senador de la República
Ponente Único**

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURIDICO DE LA ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE SOCIEDADES CIENTÍFICAS AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 145 DE 2024 CÁMARA, 293 DE 2025 SENADO

por medio de la cual se dictan medidas dirigidas a prevenir y detener el Acoso y la Violencia en el Entorno Laboral del Sistema de Residencias Médicas y Odontológicas – Ley Doctora Catalina.



Comisión Séptima Constitucional Permanente

CSP-CS- 0416-2026
Bogotá D.C., 06 de mayo de 2026

Doctor
DIEGO ALEJANDRO GONZALEZ GONZALEZ
Secretario General
Senado de la República.
E. S. D.

ASUNTO: Publicación comentarios al Proyecto de Ley 293/2025 SENADO - CAMARA N° 145/2024 "POR MEDIO DE LA CUAL SE DICTAN MEDIDAS DIRIGIDAS A PREVENIR Y DETENER EL ACOSO Y LA VIOLENCIA EN EL ENTORNO LABORAL DEL SISTEMA DE RESIDENCIAS MÉDICAS Y ODONTOLÓGICAS – LEY DOCTORA CATALINA".

Respetados,

Por instrucciones de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima del Senado, Presidente, Senador **Miguel Ángel Pinto Hernández**, vicepresidente, Senador **Omar de Jesús Restrepo Correa**, remito para lo de su competencia y con base en lo dispuesto en el inciso 5 del artículo 2 de la **Ley 1431 de 2011** por medio electrónico, para su publicación en la Gaceta del Congreso de la República, a saber:

CONCEPTO: COMENTARIOS Y PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN DE LA ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE SOCIEDADES CIENTÍFICAS – ACSC AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 145 DE 2024 CÁMARA

REFRENDADO POR: JAIME ALBERTO GONZÁLEZ - PRESIDENTE 2026 – 2028 / ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE SOCIEDADES CIENTÍFICAS ACSC

NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: No 293/2025 SENADO - CAMARA N° 145/2024

TÍTULO DEL PROYECTO: "POR MEDIO DE LA CUAL SE DICTAN MEDIDAS DIRIGIDAS A PREVENIR Y DETENER EL ACOSO Y LA VIOLENCIA EN EL ENTORNO LABORAL DEL SISTEMA DE RESIDENCIAS MÉDICAS Y ODONTOLÓGICAS – LEY DOCTORA CATALINA"

NÚMERO DE FOLIOS: CUATRO (04) FOLIOS

Atentamente,

Praxere José Espino Rey

PRAXERE JOSÉ OSPINO REY
Secretario General Comisión Séptima
Proyecto: Demanda Oficial Contratación
Revisado y aprobado: Praxere José Espino Rey / Secretario General

Bogotá D.C., 6 de mayo de 2026

H.S.
Lorena Ríos Cuellar
Congreso de la República de Colombia
La Ciudad

H.S.
Martha Peralta Pueyo
Congreso de la República de Colombia
La Ciudad

H.S.
Fabian Diaz
Congreso de la República de Colombia
La Ciudad

Asunto: Comentarios y propuestas de modificación de la Asociación Colombiana de Sociedades Científicas – ACSC al proyecto de ley número 145 de 2024 cámara denominado "Ley Catalina"

Respetados señores:

La **Asociación Colombiana de Sociedades Científicas – ACSC**, en atención al trámite legislativo del Proyecto de Ley número 145 de 2024 cámara denominado "Ley Catalina", se permite presentar respetuosamente las siguientes observaciones, comentarios y propuestas de modificación, con el propósito de contribuir a la construcción de una regulación técnicamente adecuada, jurídicamente armónica y materialmente efectiva para la prevención, atención y sanción de conductas de acoso, maltrato y violencia en el entorno de formación de residentes médicos y odontológicos.

La ACSC comparte la finalidad de fortalecer entornos seguros, respetuosos y libres de violencia en las residencias médicas y odontológicas. No obstante, considera necesario ajustar diversos apartes del proyecto para preservar la naturaleza jurídica de la relación de formación, evitar contradicciones con la legislación vigente, garantizar el debido proceso y la presunción de inocencia, y asegurar que las medidas propuestas se mantengan dentro de la unidad de materia del proyecto.

En ese sentido, se presentan a continuación las principales propuestas de modificación.

1. Observaciones Generales

La ACSC considera pertinente realizar ajustes transversales al articulado, en especial en los siguientes aspectos, con fundamento en la Constitución Política y en la legislación vigente aplicable al sistema de residencias

médicas, al régimen de acoso laboral, al procedimiento sancionatorio y a la educación superior.

- **Naturaleza de la vinculación de los residentes.** Se recomienda evitar expresiones que puedan desnaturalizar la relación de formación de los residentes o convertirla, de manera general, en una relación laboral ordinaria. En particular, se sugiere reemplazar referencias al "entorno laboral" por "entorno de práctica" o "entorno de formación", según corresponda. Esta precisión encuentra fundamento en la Ley 1917 de 2018 que reglamenta el Sistema de Residencias Médicas en Colombia y regula el contrato especial de práctica formativa para residentes. Dicha norma parte de una relación propia del proceso académico y de formación, articulada con la prestación de servicios de salud, por lo cual el lenguaje del proyecto debe preservar esa naturaleza especial y evitar ambigüedades que puedan generar conflictos interpretativos con el contrato laboral ordinario.
- **Armonización con el convenio docencia-servicio.** Las obligaciones previstas en el proyecto deben recaer sobre las partes del convenio docente asistencial, y no exclusivamente sobre una categoría aislada de instituciones, a efectos de reflejar adecuadamente la estructura institucional en la que se desarrollan las residencias. El sistema de formación de residentes se desarrolla en una relación triangular o articulada entre el residente, la Institución de Educación Superior y la Institución Prestadora de Servicios de Salud. Por ello, las cargas de prevención, atención, seguimiento y reporte deben asignarse a las partes del convenio docencia-servicio, según sus competencias, evitando que una sola entidad asuma responsabilidades que materialmente corresponden a una gestión coordinada.
- **Remisión normativa expresa y limitada.** En lugar de modificar integralmente la naturaleza del contrato especial de práctica formativa, se propone adicionar una remisión expresa al **Código Sustantivo del Trabajo** y a la **Ley 1010 de 2006**, únicamente en lo pertinente y en aquello que no se encuentre regulado por la **Ley 1917 de 2018** y sus modificaciones. La **Ley 1010 de 2006** contiene el régimen especial para prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral y otros hostigamientos en el marco de relaciones de trabajo. Sin embargo, dada la especialidad de la residencia médica y odontológica, su aplicación debe realizarse de forma armónica y supletiva, sin sustituir la regulación particular de la práctica formativa ni desconocer la dimensión académica de la residencia.
- **Debido proceso, presunción de inocencia y prohibición de responsabilidad objetiva.** Las reglas sobre investigación, prueba, sanción y responsabilidad deben respetar plenamente el debido proceso, la presunción de inocencia, el derecho de defensa y

contradicción, evitando fórmulas que puedan generar responsabilidad objetiva o presunciones incompatibles con el derecho sancionatorio. El artículo 29 de la **Constitución Política de Colombia** consagra el debido proceso en toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, la presunción de inocencia, el derecho de defensa, la contradicción de la prueba y la nulidad de la prueba obtenida con violación del debido proceso.

En la misma línea, el **Código General Disciplinario - Ley 1952 de 2019**, reafirma principios propios del derecho sancionatorio, incluida la proscripción de la responsabilidad objetiva y la necesidad de respetar garantías procesales. Por ello, las medidas del proyecto deben formularse de manera garantista, sin invertir cargas probatorias ni establecer presunciones automáticas de culpabilidad.

- **Competencias institucionales y principio de especialidad.** Se recomienda precisar la competencia del Ministerio de Educación Nacional como residual, una vez se hayan agotado los mecanismos internos previstos por las Instituciones de Educación Superior, las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud y los mecanismos de la **Ley 1010 de 2006**, sin perjuicio de la competencia de los Tribunales de Ética Médica u Odontológica cuando corresponda. Esta propuesta se justifica porque las conductas asociadas a acoso o maltrato en residencias pueden comprometer simultáneamente dimensiones académicas, laborales, administrativas, disciplinarias, éticas y eventualmente penales. En consecuencia, el proyecto debe evitar duplicidades sancionatorias y distribuir competencias de forma coherente. En materia médico-profesional, la Ley 23 de 1981 y el régimen de ética médica reconocen la función de los Tribunales de Ética Médica frente a asuntos propios del ejercicio profesional.
- **Autonomía universitaria y mecanismos internos.** Las Instituciones de Educación Superior cuentan con autonomía reconocida constitucional y legalmente para organizar sus programas, reglamentos y procedimientos internos, sin perjuicio de la inspección y vigilancia estatal. En ese marco, las medidas de prevención y trámite inicial de quejas deben articularse con los reglamentos institucionales, los comités y los canales internos, antes de activar competencias residuales externas.
- **Unidad de materia.** Se sugiere eliminar o ajustar disposiciones que no guarden relación directa con la prevención y atención del acoso en residencias médicas y odontológicas, tales como disposiciones sobre financiación, examen nacional de ingreso o medidas generales para talento humano en salud cuando excedan el objeto específico del proyecto.
- **El artículo 158 de la Constitución Política de Colombia** exige que todo proyecto de ley se refiera a una misma materia y dispone que serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. En consecuencia, si el objeto central del proyecto es la prevención, atención, investigación y sanción del acoso o

maltrato en residencias médicas y odontológicas, las disposiciones sobre financiación general, exámenes nacionales de admisión, incentivos no estructurados o beneficios generales para talento humano en salud deben revisarse estrictamente a la luz de dicho principio.

- **Coherencia con normas recientes sobre acoso en educación superior.** La Ley 2365 de 2024, sobre medidas de prevención, protección y atención del acoso sexual en el ámbito laboral y en instituciones de educación superior, evidencia la necesidad de que los mecanismos institucionales de prevención y atención sean claros, proporcionales y articulados. Por ello, el proyecto debe evitar duplicidades y armonizarse con los instrumentos ya existentes en materia de prevención, protección, atención y trámite de conductas de acoso en contextos educativos y laborales.

2. Solicitud

Con fundamento en las observaciones anteriores, la Asociación Colombiana de Sociedades Científicas – ACSC solicita respetuosamente que las propuestas aquí presentadas sean consideradas durante el trámite legislativo del **Proyecto de Ley número 145 de 2024 cámara denominado “Ley Catalina”**, con el fin de fortalecer su coherencia normativa, su viabilidad institucional y la protección efectiva de los residentes médicos y odontológicos en sus entornos de formación.

La ACSC reitera su disposición para participar en los espacios técnicos y legislativos que se estimen pertinentes, y para aportar insumos adicionales que contribuyan a una regulación equilibrada, garantista y efectiva.

Cordialmente,

Jaime Alberto González
Presidente 2026 - 2028
Asociación Colombiana de Sociedades Científicas
ACSC



Comisión Séptima Constitucional Permanente

LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., al día (06) del mes de mayo del año dos mil veintiséis (2026) - En la presente fecha se autoriza la **publicación en Gaceta del Congreso de la República**, las siguientes consideraciones:

CONCEPTO: COMENTARIOS Y PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN DE LA ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE SOCIEDADES CIENTÍFICAS – ACSC AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 145 DE 2024 CÁMARA

REFRENDADO POR: JAIME ALBERTO GONZÁLEZ - PRESIDENTE 2026 – 2028 / ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE SOCIEDADES CIENTÍFICAS ACSC

NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: No 293/2025 SENADO - CAMARA N° 145/2024

TÍTULO DEL PROYECTO: “POR MEDIO DE LA CUAL SE DICTAN MEDIDAS DIRIGIDAS A PREVENIR Y DETENER EL ACOSO DE LA VIOLENCIA EN EL ENTORNO LABORAL DEL SISTEMA DE RESIDENCIAS MÉDICAS Y ODONTOLÓGICAS – LEY DOCTORA CATALINA”

NÚMERO DE FOLIOS: CUATRO (04) FOLIOS

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

El secretario,

PRAXERE JOSÉ OSPINO REY
Secretario General
Comisión Séptima
Senado de la República

CONCEPTO JURÍDICO DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO AL TEXTO DEFINITIVO DE LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 083 DE 2025 CÁMARA, ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 113 DE 2025 CÁMARA Y PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 265 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 1622 de 2013, modificada por la Ley 1885 de 2018, se establecen estímulos e incentivos para los consejeros y consejeras de juventud y plataformas de juventud y se dictan otras disposiciones.



#BuenFuturoHoy

Bogotá D.C., 06 de mayo de 2026

Respetado senador
Lidio Arturo García Turbay
Presidente

Respetada senadora
Ana Paola Agudelo García
Vicepresidenta

Respetado
Diego Alejandro González González
Secretario

Referencia: Concepto al texto definitivo aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes del Proyecto de Ley Estatutaria número 083 de 2025 Cámara, acumulado con el Proyecto de Ley Estatutaria número 113 de 2025 Cámara y el Proyecto de Ley Estatutaria número 265 de 2025 Cámara.

Reciban un cordial saludo,

La Defensoría del Pueblo remite concepto al texto definitivo de la Plenaria de la Cámara de Representantes del Proyecto de Ley Estatutaria número 083 de 2025 cámara, acumulado con el 113 de 2025 cámara y 265 de 2025 cámara “por medio de la cual se modifica la Ley 1622 de 2013, modificada por la Ley 1885 de 2018, se establecen estímulos e incentivos para los consejeros y consejeras de juventud y plataformas de juventud y se dictan otras disposiciones.”

La iniciativa resulta conveniente y oportuna, pues busca fortalecer los mecanismos de participación juvenil, ampliar los enfoques diferenciales, mejorar las condiciones de funcionamiento de las instancias del Sistema Nacional de Juventudes y consolidar instrumentos de política pública para garantizar el goce efectivo de los derechos de las y los jóvenes en el país. Asimismo, busca mejorar la articulación entre las instituciones responsables de las políticas de juventud y avanzar en la construcción de entornos seguros para el liderazgo juvenil y la participación democrática.

El presente concepto defensorial desarrolla, en primer lugar, los antecedentes relevantes relacionados con la implementación del Estatuto de Ciudadanía Juvenil; en segundo lugar, el marco constitucional e internacional aplicable a los derechos de participación de las juventudes; y, finalmente, ofrece un análisis de los principales

aspectos del proyecto de ley que inciden en la garantía y el fortalecimiento de los derechos de las juventudes en Colombia.

La Defensoría del Pueblo, en ejercicio de las funciones establecidas en los artículos 281 y 282 de la Constitución Política, debe velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos. Dentro de estas funciones se encuentra la posibilidad de presentar conceptos sobre proyectos de ley que puedan tener impacto en la garantía de los derechos fundamentales, con el fin de contribuir al debate público y al fortalecimiento del Estado Social de Derecho.

En desarrollo de este mandato la entidad ha estado al tanto de la implementación del Estatuto de Ciudadanía Juvenil desde su expedición en 2013. Así ha realizado seguimiento al funcionamiento del Sistema Nacional de Juventudes, acompañado procesos territoriales de participación juvenil y producido análisis institucionales sobre los avances y desafíos en esta materia.

Entre estos esfuerzos están los informes “Sistema Nacional de Participación Juvenil: una herramienta para la participación e incidencia. Diagnóstico y seguimiento a su implementación” (2023)¹ y “Seguimiento a las políticas públicas de juventud desde un enfoque de derechos humanos” (2024)². Estos ejercicios han permitido identificar avances, pero también retos relacionados con el fortalecimiento de las capacidades institucionales, la articulación entre niveles de gobierno y la necesidad de mejorar la incidencia real de las juventudes en las decisiones públicas.

La discusión sobre la reforma del Estatuto de Ciudadanía Juvenil reviste especial importancia. Esta normativa ha sido un hito en la construcción de un marco institucional para garantizar la participación de las juventudes en Colombia y es reconocida como un referente regional en materia de democracia participativa juvenil.

Para 2026 se estima que en Colombia hay una población de 13,1 millones de jóvenes de 14 a 28 años, lo que representa aproximadamente el 25% de la población total³. Diversos indicadores evidencian que este grupo enfrenta múltiples desafíos asociados a

¹ Defensoría del Pueblo. Delegada para la Infancia, la Juventud y la Vejez. (2023). *Sistema nacional de participación juvenil, una herramienta para la participación e incidencia: diagnóstico y seguimiento a su implementación*. Centro de Documentación Virtual de Derechos Humanos. Acebedo Pérez, L., Alzate Giraldo, M., Duque Pulido, C., & Castro Córdoba, A.

² Defensoría del Pueblo, Delegada para la Infancia, la Juventud y la Vejez. (2024). *Seguimiento a las políticas públicas de juventud desde un enfoque de derechos humanos*. Acebedo Pérez, L., & Alzate Giraldo, M.

³ DANE (2018) Proyecciones y retroproyecciones de población nacional para el período 2018-2070 con base en el CIPV 2018. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>

fenómenos de violencia, exclusión social, limitaciones en el acceso a oportunidades educativas y laborales, así como persistentes dinámicas de estigmatización y discriminación.

En materia de violencia, se observa una afectación desproporcionada sobre las juventudes⁴: en promedio, el 44% de los homicidios registrados anualmente en el país -alrededor de 6.133 casos- corresponden a víctimas jóvenes. En paralelo, las brechas en el acceso a oportunidades educativas y laborales continúan siendo significativas. Según el informe de la Alianza por la Inclusión Laboral (2025)⁵, más de 5,1 millones de jóvenes (43%) se encuentran en condición de “jóvenes con potencial”, al no haber podido acceder a educación o empleo formal.

De acuerdo con el boletín de empleo del DANE para el trimestre noviembre de 2025 a enero de 2026, la tasa de ocupación de la población joven (15 a 28 años) se ubicó en 46,5%, mientras que para el total de la población en edad de trabajar fue de 56,7%, lo que evidencia una brecha de 10,2 puntos porcentuales⁶ en detrimento de las juventudes. De igual forma, la tasa de desocupación juvenil alcanzó el 15,3%, frente a una tasa general del 10,9%, es decir, 4,4 puntos porcentuales⁷ por encima del promedio nacional.

En este contexto, la participación juvenil debe comprenderse no sólo como un derecho político, sino también como una herramienta fundamental para fortalecer la democracia, prevenir violencias y promover la inclusión social. Cuando las juventudes cuentan con espacios reales para participar en las decisiones públicas, se fortalecen los procesos comunitarios, la confianza institucional y la construcción de ciudadanía.

En coherencia con esta visión, el “Decálogo por un Buen Futuro”, que orienta la gestión institucional de la Defensoría del Pueblo, plantea como uno de sus ejes centrales “impulsar y hacer seguimiento de políticas públicas que construyan entornos protectores, garanticen la participación y la construcción de ciudadanía de jóvenes, e implementen estrategias para abordar los factores de riesgo que limitan el acceso a

ocasión de su situación de vulnerabilidad y discriminación histórica-, especialmente niñas, niños, adolescentes y jóvenes de hoy, puedan vivir con dignidad frente a los desafíos actuales locales y globales (glocales).

El derecho al buen futuro busca proteger la expectativa razonable y legítima de realizar sus proyectos de vida. El derecho es individual, como una garantía en titularidad de cada persona, y también es colectivo, en cabeza de grupos o colectivos que enfrentan retos comunes acerca de su posibilidad de sobrevivir o proyectar un buen futuro.”¹³ (negrilla fuera del texto).

En este marco, la Defensoría del Pueblo considera fundamental promover el reconocimiento del derecho emergente al Buen Futuro como un principio orientador para la formulación de políticas públicas dirigidas a las juventudes, con el propósito de garantizar entornos dignos y condiciones efectivas para el ejercicio pleno de sus derechos. De este modo, el derecho al buen futuro es una invitación a construir un marco de justicia intergeneracional que garantice el bienestar, la participación y las oportunidades para adolescentes y jóvenes.

Desde esta perspectiva, las juventudes deben ser reconocidas como actores sociales con capacidad transformadora, cuyos liderazgos y propuestas contribuyen a enfrentar desafíos fundamentales para el país, como la construcción de paz, la reducción de desigualdades, la protección del ambiente y el fortalecimiento de la democracia.

Asimismo, la participación de las juventudes en los asuntos públicos constituye un factor protector frente a dinámicas de exclusión y violencia, al promover procesos de organización social, construcción de identidad colectiva y corresponsabilidad comunitaria.

Por estas razones, la Defensoría del Pueblo considera conveniente la aprobación del proyecto de ley, en tanto busca fortalecer las garantías institucionales para la participación de las juventudes y recoge aprendizajes derivados del funcionamiento del Sistema Nacional de Juventudes desde las elecciones de los Consejos de Juventud en 2021.

I. Antecedentes y justificación de la iniciativa

La Constitución Política de Colombia establece en su artículo 45: “El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral. El Estado y la sociedad garantizan la

sus derechos, protección frente a los diferentes tipos de violencia que enfrentan y ofrecen atención psicosocial y a su salud mental”¹⁸.

Como parte de esta apuesta institucional, mediante la Resolución 0138 de enero de 2025 se creó la Defensoría Delegada para el Buen Futuro de las Juventudes y la Protección del Derecho al Deporte, contribuyendo a fortalecer la capacidad institucional de la entidad para la promoción, defensa y protección de los derechos de las juventudes en el país.

En este marco, la Defensoría del Pueblo ha promovido el reconocimiento del derecho al Buen Futuro, entendido como el derecho individual y colectivo a construir un proyecto de vida fundado en la confianza y esperanza en un buen futuro. Donde las familias, la sociedad y el Estado deben garantizar este derecho especialmente a niñas, niños, adolescentes y jóvenes, el cual puede ejercerse en representación propia o de las generaciones futuras. Esta iniciativa defensorial surge frente al incremento de riesgos que profundizan la incertidumbre actual frente al futuro. Esa incertidumbre es mayor para las personas y los grupos marginados.

“El aumento de la desigualdad⁹, la discriminación, los conflictos armados¹⁰, el surgimiento de nuevas formas de violencia sociopolítica¹¹ y los riesgos ambientales globales¹² amenazan la garantía de vida digna y la pervivencia de las comunidades, al tiempo que impactan de manera directa, el proyecto de vida, el bienestar emocional y la salud mental de niñas, niños, adolescentes y jóvenes. A estos riesgos se suman la persistencia de violencias estructurales y de brechas de género, así como la falta de garantía de oportunidades y derechos en el presente.”

“El derecho al buen futuro es condición esencial para que las generaciones del presente –incluidas las generaciones olvidadas con

participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.”

En desarrollo de este mandato se expidió la Ley 375 de 1997, primera norma dirigida a regular la política pública de juventud en el país. No obstante, con el paso del tiempo se evidenciaron vacíos y limitaciones en su implementación, lo que impulsó, desde 2009, un proceso de discusión y movilización entre diversos actores orientado a promover su reforma y avanzar en la formulación del Estatuto de Ciudadanía Juvenil.

Como resultado de este proceso se adoptó la Ley 1622 de 2013, cuyo objetivo fue promover la participación política de las juventudes y reorganizar el Sistema Nacional de Juventud. Posteriormente, mediante la Ley 1885 de 2018 se introdujeron ajustes para reglamentar aspectos relacionados con el proceso electoral y el funcionamiento de los Consejos de Juventud.

En diciembre de 2021 se realizaron por primera vez las elecciones de Consejos de Juventud en el país, en las que participaron aproximadamente 1,2 millones de jóvenes entre 14 y 28 años. Este proceso permitió la puesta en marcha del subsistema de participación juvenil previsto en el Estatuto y constituyó un avance importante en la institucionalización de espacios de participación para las juventudes.

No obstante, una vez iniciado su funcionamiento, distintos actores del subsistema de participación juvenil identificaron vacíos y dificultades en su implementación. Entre estas se destacan demoras en los procesos de posesión y reemplazo de consejeros, limitaciones en las garantías de participación de las Plataformas de Juventudes y barreras para la inclusión de diversidades territoriales, étnicas, de género y de discapacidad.

A ello se suman preocupaciones relacionadas con la insuficiente respuesta institucional frente a los riesgos a la vida e integridad de jóvenes líderes, particularmente en territorios afectados por el conflicto armado.

De igual forma, el seguimiento a la implementación del Sistema Nacional de Juventudes ha permitido evidenciar que, si bien se han registrado avances en la consolidación de los espacios formales de participación, persisten retos estructurales para su adecuado funcionamiento.

Entre estos se encuentran las limitadas capacidades técnicas y administrativas de varias entidades territoriales, la alta rotación del personal encargado de los temas de juventud, la falta de articulación entre los niveles nacional y territorial y las debilidades

⁴ Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2026). Lesiones fatales de causa externa - Información preliminar - enero a diciembre de 2025. Datos Abiertos. <https://www.datos.gov.co/Justicia-y-Derecho/Lesiones-fatales-de-causa-externa-informacion-preliminar-enero-a-diciembre-de-2025>

⁵ El informe publicado por la Alianza por la Inclusión Laboral se titula “La desconexión de las y los jóvenes. Hay mucho talento, veamos cómo están las oportunidades”. Según el mismo, los jóvenes con potencial son aquellos que se han desconectado en algún momento de su trayectoria educativa o laboral, debido a la carencia de oportunidades correctas para crecer.

⁶ DANE (2026) Mercado laboral de la Juventud. Trimestre móvil noviembre 2025 - enero 2026. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/GEIH/bol-GEIHMLJ-nov2025-ene2026.pdf>

⁷ Ibid.

⁸ Defensoría del Pueblo (2024) Decálogo. Disponible en: https://www.defensoria.gov.co/documents/20123/3046744/Decalogo_DP-Iris-Marin.pdf/5393864f-e3e7-36a2-b507-2826ba3d6388?t=1733329418643

⁹ Chancel, L., Gómez-Carrera, R., Moshirif, P., Piketty, T. et al. World Inequality Report 2026. World Inequality Lab.

¹⁰ Rustad, Siri Aas. (2025). Conflict Trends: A Global Overview, 1946-2024. PRIO Paper. Oslo: PRIO, <https://www.prio.org/publications/14453>.

¹¹ Juan Mario Solís Delgado. “La política como riesgo: las nuevas formas de violencia política en América Latina”. Comunicación presentada en XI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP), Santiago de Chile, 21, 22 y 23 de julio de 2022. <https://alacip.org/cong22/26-solis-22.pdf>

¹² Tomalka, J., Hunecke, C., Murken, L., et al. Informe sobre la Brecha de Adaptación 2024. Programa para el Ambiente. Stepping back from the precipice: Transforming land management to stay within planetary boundaries. Potsdam Institute for Climate Impact Research, 2024. <https://doi.org/10.48485/pik.2024.018>

¹³ Defensoría del Pueblo. (2025). Documento de trabajo interno del derecho emergente al buen futuro.

<p>en los mecanismos de coordinación institucional para la implementación de las políticas públicas dirigidas a las juventudes.</p> <p>Desde el año 2022, en el Congreso de la República de Colombia se han tramitado proyectos de ley orientados a atender estas problemáticas. Sin embargo, dichas iniciativas no lograron culminar su trámite legislativo y fueron archivadas.</p> <p>En este contexto, el proyecto de ley estatutaria actualmente en discusión pretende corregir los vacíos identificados en la implementación del Estatuto y consolidar condiciones que permitan a las juventudes incidir de manera efectiva en los procesos de toma de decisiones públicas. La propuesta legislativa responde también al contexto social y político evidenciado durante las movilizaciones sociales de 2021, en las cuales se puso de manifiesto la necesidad de fortalecer los canales institucionales de participación para las juventudes y de consolidar mecanismos que permitan tramitar sus demandas dentro del marco democrático y con pleno respeto por los derechos humanos, incluido el derecho fundamental a la protesta social.</p> <p>II. <u>Antecedentes normativos nacionales e internacionales que el proyecto de ley considera o debería considerar</u></p> <p>Este proyecto de ley se enmarca en la Constitución Política de Colombia, que reconoce la participación ciudadana como un valor fundamental, un principio rector y un derecho fundamental. La participación se consagra en el Preámbulo, en los artículos 1, 2 y 3 como principio, en los artículos 37, 38, 40 y 103 como derecho fundamental, y en el artículo 95.5 como deber ciudadano.</p> <p>Asimismo, el artículo 13 establece el principio de igualdad y la obligación del Estado de adoptar medidas en favor de quienes enfrentan barreras para ejercer plenamente sus derechos, mientras que el artículo 40 reconoce el derecho de todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. El artículo 44 protege los derechos fundamentales de niñas, niños y adolescentes, y el artículo 45 garantiza la participación de los jóvenes en organismos públicos y privados responsables de su protección, educación y progreso.</p> <p>La reforma al Estatuto de Ciudadanía Juvenil busca desarrollar estos mandatos mediante el fortalecimiento del Sistema Nacional de Juventudes y de los mecanismos institucionales que permiten la participación de los jóvenes en la formulación, seguimiento y control de las decisiones públicas.</p>	<p>Para su interpretación y aplicación, el proyecto se fundamenta en la Constitución y en los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia (artículo 93), incluyendo la Convención sobre los Derechos del Niño, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Carta Interamericana Democrática. Estos instrumentos reconocen la participación como derecho y principio rector para la protección de otros derechos y para la profundización de la democracia participativa.</p> <p>En el ámbito normativo nacional, la Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y la Adolescencia) reconoce la participación como derecho de niñas, niños y adolescentes. La Ley 1622 de 2013 creó el Sistema Nacional de Juventudes y estableció mecanismos como Consejos y Plataformas de Juventud, posteriormente ajustados por la Ley 1885 de 2018. La Ley 1757 de 2015 y el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 incorporan medidas para fortalecer el liderazgo juvenil y la participación democrática.</p> <p>La Corte Constitucional ha reafirmado que la democracia participativa es un eje estructural de la Constitución de 1991, destacando la obligación del Estado de garantizar la participación efectiva de las juventudes y de asegurar la articulación institucional de los espacios previstos en el Estatuto (Sentencias C-862 de 2012 y C-150 de 2015).</p> <p>Finalmente, instrumentos de planeación y reglamentación como los Decretos 2365 de 2019 y 688 de 2021, el Documento CONPES 4040 "Pacto Colombia con las Juventudes" y la Resolución 9261 de 2021 han contribuido al fortalecimiento progresivo de los mecanismos de participación juvenil y de la consolidación de un marco normativo orientado a garantizar los derechos de las juventudes.</p> <p>A nivel internacional, la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes constituye un referente clave para la formulación de políticas públicas de juventud, al estar dirigida específicamente a este grupo poblacional.</p> <p>III. <u>Recomendaciones y consideraciones de la Defensoría del Pueblo frente al proyecto de reforma al Estatuto de Ciudadanía Juvenil</u></p> <p>1. Fortalecimiento de la representación juvenil y prevención de regresividad en los derechos de participación</p> <p>En atención al principio de progresividad de los derechos humanos, reconocido en el orden constitucional y en el derecho internacional de los derechos humanos, resulta fundamental que la reforma avance en la garantía y el acceso efectivo a los derechos</p>
<p>de las juventudes, particularmente en lo relacionado con el ejercicio de la ciudadanía y la participación democrática.</p> <p>En este sentido, las modificaciones propuestas deben evitar cualquier medida que implique retrocesos frente a los niveles de protección alcanzados en el marco normativo vigente. Para este análisis resulta necesario considerar no solo el contenido de la legislación actual, sino también los criterios interpretativos fijados por la Corte Constitucional, especialmente en la Sentencia C-862 de 2012, mediante la cual se efectuó el control previo de constitucionalidad de la Ley 1622 de 2013 y se establecieron parámetros relevantes para la comprensión y aplicación de los mecanismos de participación juvenil.</p> <p>A la luz de dichos criterios, se estima pertinente revisar las disposiciones contenidas en los artículos 35 y sus parágrafos, así como en los artículos 37 y 38 del proyecto publicado en la Gaceta del Congreso 125 de 2026, en particular aquellas relacionadas con la conformación de los Consejos de Juventud y la creación de nuevas curules especiales.</p> <p>Desde una perspectiva de adecuación constitucional, debe tenerse en cuenta que la Corte Constitucional estableció que la estructura del subsistema de participación juvenil debe preservar una lógica ascendente de representación, en la cual las instancias departamentales y nacionales se deriven de los procesos democráticos desarrollados en los niveles municipal y local. En esa medida, resulta necesario precisar que la conformación de las instancias departamentales y nacionales del sistema debe partir de jóvenes previamente elegidos en los niveles territoriales inferiores, lo cual contribuye a asegurar la legitimidad democrática de estos espacios y a mantener la coherencia institucional del sistema de participación juvenil.</p> <p>De igual manera, teniendo en cuenta que el proyecto propone la creación de nuevas curules especiales, se considera necesario establecer con mayor claridad los mecanismos de elección de dichas representaciones, garantizando que estos se definan a través de procesos de concertación con las poblaciones destinatarias y, cuando corresponda, mediante procedimientos diferenciados que respeten su autonomía organizativa.</p> <p>En particular, cuando las disposiciones incidan directamente en comunidades étnicas, deberá garantizarse la realización de procesos de consulta previa, de conformidad con los artículos 7, 40 y 330 de la Constitución y con el Convenio 169 de la OIT, tal como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional.</p> <p>Asimismo, resulta pertinente precisar los procedimientos mediante los cuales los Consejos Municipales y Distritales designarán o delegarán a sus representantes en las</p>	<p>instancias departamentales y nacionales, con el fin de asegurar reglas claras, democráticas y transparentes que eviten vacíos normativos y fortalezcan la representatividad de estos espacios.</p> <p>En términos generales, se valora positivamente que la reforma tenga como propósito ampliar la representación y fortalecer los mecanismos de participación juvenil. No obstante, se considera necesario precisar los procedimientos de elección y articulación institucional con el fin de evitar ambigüedades que puedan afectar la legitimidad, representatividad y adecuado funcionamiento de los Consejos de Juventud.</p> <p>2. Fortalecimiento del carácter incidente de la participación juvenil en la planeación territorial</p> <p>En relación con los artículos 34 y 62 del proyecto, que se refieren al carácter no vinculante de los conceptos emitidos por las instancias de participación juvenil en materia de política pública, se considera necesario precisar su alcance jurídico, particularmente respecto de los programas, metas, indicadores y acciones relacionadas con juventud que se incorporen en los proyectos de Plan de Desarrollo.</p> <p>Desde una perspectiva constitucional, el carácter no vinculante de estos conceptos no puede interpretarse como una facultad discrecional absoluta de las autoridades territoriales para apartarse de ellos, pues ello vaciaría de contenido el derecho a la participación y el carácter incidente que el propio marco normativo reconoce a las instancias de representación juvenil.</p> <p>En este sentido, resulta razonable entender que, cuando las autoridades competentes decidan apartarse de los conceptos emitidos por los Consejos o Plataformas de Juventud, deberán valorar efectivamente dichas recomendaciones y motivar de manera expresa, suficiente y pública las razones que justifiquen su decisión, en aplicación de los principios de democracia participativa (art. 3 de la Constitución) y de transparencia, responsabilidad y eficacia en la función administrativa (art. 209 de la Constitución).</p> <p>Al respecto, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-862 de 2012, señaló que:</p> <p>"(...) Adjudicar prevalencia a las decisiones de la comisión de concertación y decisión desconoce la configuración institucional del Estado colombiano que es prevista en normas de rango constitucional. Por esta razón será declarado inexecutable el parágrafo del artículo 70 del proyecto en estudio.</p>

<p>Esto sin perjuicio del carácter vinculante de las decisiones de la respectiva comisión de concertación, pues, aunque las mismas no se impongan automáticamente sobre las tomadas por las autoridades competentes de los entes territoriales; estará dentro de las funciones de las instancias de decisión municipal, distrital y departamental adoptar las medidas que, encontrándose dentro de su ámbito competencial, conduzcan a la implementación de lo decidido por dichas comisiones.</p> <p>Adicionalmente, no sobra recordar que muchas de dichas funciones serán competencia de la entidad encargada de la política para la juventud en cada ente territorial, sea ésta una entidad nueva o una existente que, por decisión de las autoridades territoriales, haya asumido estas competencias, por lo que en sus decisiones y en la ejecución de las políticas a su cargo deberá tributarse y llevarse a la práctica lo decidido en la comisión de concertación correspondiente" (negrilla fuera del texto).</p> <p>Este entendimiento resulta aplicable a las instancias de participación previstas en el proyecto, en la medida en que su finalidad es incidir en la formulación, implementación y seguimiento de las políticas públicas de juventud.</p> <p>En consecuencia, interpretar el carácter no vinculante de sus conceptos como una ausencia total de efectos jurídicos debilitaría el sentido de la participación incidente que inspira el Estatuto de Ciudadanía Juvenil y podría constituir un retroceso frente a los estándares constitucionales en materia de participación democrática.</p> <p>Si bien el proyecto introduce avances en la articulación institucional, persiste el riesgo de que la participación juvenil se limite a un carácter meramente consultivo si no se fortalecen mecanismos que garanticen su incidencia efectiva en la formulación, implementación y seguimiento de las políticas públicas de juventud.</p> <p>3. Institucionalidad para la política pública de juventudes</p> <p>La experiencia derivada de la implementación del Estatuto de Ciudadanía Juvenil ha puesto de manifiesto la necesidad de fortalecer la arquitectura institucional encargada de orientar, coordinar y hacer seguimiento a la política pública de juventudes y al funcionamiento del Sistema Nacional de Juventudes. Persisten desafíos relacionados con la dispersión institucional, la falta de articulación entre entidades y las limitaciones</p>	<p>en la capacidad técnica y presupuestal para acompañar su implementación en los territorios.</p> <p>En este contexto, resulta pertinente considerar el papel del Ministerio de Igualdad y Equidad o, en consideración de la Sentencia C-161 de 2024 de la Corte Constitucional, de un diseño institucional que permita contar en el orden nacional con suficiente capacidad técnica, política y presupuestal que ejerza la rectoría de la política pública de juventudes, con el propósito de orientar, articular y hacer seguimiento a las acciones de las distintas entidades del Estado y contribuir a la implementación efectiva del Estatuto de Ciudadanía Juvenil.</p> <p>La experiencia reciente muestra que la existencia de instancias especializadas en materia de juventudes ha permitido avanzar en la coordinación interinstitucional, el desarrollo de programas dirigidos a la garantía de derechos y el fortalecimiento del Sistema Nacional de Juventudes como mecanismo de participación incidente. Contar con una institucionalidad rectora del orden nacional resulta clave para superar la fragmentación histórica de la política pública de juventudes y asegurar una mayor coherencia entre las acciones del nivel nacional y territorial, mediante la articulación de la oferta estatal, el acompañamiento técnico a las entidades territoriales y la promoción de respuestas integrales frente a las brechas estructurales que afectan a las juventudes.</p> <p>Asimismo, la consolidación de una institucionalidad especializada contribuye al cumplimiento del deber estatal de adoptar medidas orientadas a garantizar la igualdad material y la protección efectiva de los derechos de las juventudes, en concordancia con los principios de enfoque diferencial, interseccionalidad, territorialidad y participación efectiva.</p> <p>En este sentido, se considera pertinente avanzar en la debida armonización del contenido de la presente iniciativa con las discusiones legislativas que actualmente cursan en el Congreso en relación con el Ministerio de Igualdad y Equidad, con el fin de asegurar coherencia institucional y fortalecer la capacidad del Estado para responder de manera integral a las demandas y necesidades de las juventudes.</p> <p>4. Trazador presupuestal de juventud</p> <p>La Defensoría del Pueblo valora positivamente la incorporación del artículo 78A relativo a la creación e implementación del trazador presupuestal de juventud, en la medida en que constituye una herramienta relevante para fortalecer la identificación, seguimiento y evaluación de los recursos públicos destinados a las juventudes.</p>
<p>En particular, resulta pertinente que la disposición proponga integrar el enfoque de curso de vida y juventud en los procesos de planeación y asignación presupuestal, así como fortalecer la incorporación de variables de juventud e interseccionalidad en los sistemas de información y registros administrativos nacionales.</p> <p>La posibilidad de identificar, mediante una metodología de trazadores presupuestales, las asignaciones de funcionamiento e inversión del Presupuesto General de la Nación y de los recursos territoriales destinadas a programas y proyectos dirigidos a las juventudes representa un avance importante en términos de transparencia, seguimiento y rendición de cuentas sobre la inversión pública en esta población.</p> <p>No obstante, resulta recomendable que la norma precise con mayor claridad los mecanismos de articulación entre el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y las entidades ejecutoras, con el fin de garantizar que el trazador presupuestal no se limite a un ejercicio técnico de marcación presupuestal, sino que contribuya efectivamente al fortalecimiento de la planeación, la evaluación de resultados y la toma de decisiones en materia de política pública de juventud.</p> <p>Asimismo, se sugiere que el desarrollo metodológico del trazador incorpore indicadores que permitan analizar no sólo la magnitud de la inversión pública dirigida a las juventudes, sino también su distribución territorial, su enfoque diferencial y su contribución efectiva al cierre de brechas que afectan a las y los jóvenes en el país.</p> <p>5. Inhabilidades para Consejos de Juventud y barreras de acceso a la participación</p> <p>Desde una perspectiva constitucional, resulta necesario revisar algunas de las inhabilidades previstas para la elección de los Consejos de Juventud, particularmente aquellas que trasladan restricciones propias del ejercicio de la función pública a mecanismos de participación ciudadana, como las contempladas en los numerales 3, 4 y 5 del artículo 55.</p> <p>Al respecto, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-862 de 2012, señaló que el legislador puede establecer inhabilidades para acceder a los Consejos de Juventud, en tanto mecanismos de participación democrática, siempre que respondan a criterios de razonabilidad y proporcionalidad. Ahora bien, dado que las y los consejeros de juventud no ostentan la calidad de servidores públicos ni administran recursos públicos, la imposición de restricciones excesivas puede generar barreras desproporcionadas al ejercicio del derecho fundamental a la participación.</p>	<p>En particular, aquellas disposiciones que condicionan la participación a la ausencia de contravenciones o antecedentes judiciales pueden terminar excluyendo a jóvenes que requieren precisamente de estos espacios para fortalecer procesos de liderazgo, integración social y ejercicio de ciudadanía.</p> <p>Esta situación resulta especialmente problemática respecto de jóvenes vinculados al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, quienes, conforme a la Constitución Política de Colombia, son sujetos de especial protección y deben ser destinatarios de medidas orientadas a su reintegración social.</p> <p>Si bien algunas de estas restricciones pueden responder a preocupaciones legítimas relacionadas con la prevención de prácticas como el clientelismo, no resulta adecuado trasladar este tipo de controles a los mecanismos de participación juvenil, pues ello podría limitar injustificadamente el acceso de las juventudes a espacios democráticos de representación e incidencia.</p> <p>Adicionalmente, en territorios con baja densidad poblacional, los vínculos de consanguinidad suelen ser más frecuentes, lo que podría reducir significativamente las posibilidades de participación en municipios donde ya existen bajas tasas de involucramiento juvenil en estos procesos, generando barreras adicionales para la conformación efectiva de los Consejos de Juventud.</p> <p>6. Garantías para el liderazgo juvenil. Sistema Integral para la prevención y protección</p> <p>La Ley Estatutaria de Ciudadanía Juvenil y la participación de las juventudes deben entenderse dentro de un contexto marcado por múltiples realidades y desigualdades, como lo evidencian los informes defensoriales de 2023 y 2024. En este marco, no basta con abrir mecanismos formales de participación, sino que es necesario garantizar condiciones que permitan ejercerla plenamente, incluyendo derechos conexos como educación, trabajo y condiciones de vida digna.</p> <p>En este sentido, se considera fundamental la creación de un Sistema Integral de Prevención y Protección que salvaguarde la vida, integridad y seguridad de las juventudes, protegiendo también su salud física, mental y emocional frente a los riesgos asociados al liderazgo juvenil. Este sistema debe incorporar medidas diferenciales según la edad, el entorno familiar y comunitario, así como el rol en la defensa de derechos humanos. Se celebra la inclusión del numeral 12 del artículo 8, relativo a medidas de protección, pero se propone fortalecerlo:</p>

- a. Estableciendo responsabilidades específicas para la Unidad Nacional de Protección bajo la asistencia técnica del ICBF y el Ministerio de Igualdad y Equidad o quien haga sus veces para que se adopten medidas desde un enfoque de juventudes con especial énfasis en medidas diferenciales para las y los jóvenes menores de edad que garanticen la continuidad y seguridad del ejercicio de su liderazgo. Esto cobra especial relevancia al observar que solo en los Consejos de Juventudes, el 47% de las y los jóvenes electos son menores de edad¹⁴.
- b. Definiendo que la Unidad Nacional de Protección establezca de manera permanente el protocolo de protección para los Consejos y Plataformas de Juventudes y no solo provisional para las candidaturas, tal como sucede a la fecha.
- c. Definiendo competencias específicas para las alcaldías, departamentos y la nación en la creación de rutas de protección para las y los jóvenes menores de edad y la incorporación del enfoque de juventudes en las rutas ya existentes o por crear para la defensa de defensores y defensoras de derechos humanos y liderazgos sociales.

Estas precisiones permitirán al Ministerio Público instar de manera más efectiva a las autoridades competentes al cumplimiento de estas medidas, en un tema sobre el cual la Defensoría del Pueblo ha venido insistiendo de manera reiterada durante los últimos cuatro años, en el marco de su labor de seguimiento y garantía de los derechos de las juventudes.

Asimismo, se recomienda que la reforma fortalezca las garantías institucionales para la participación juvenil en escenarios de movilización social y protesta pacífica, reconociendo estas expresiones como formas legítimas de participación democrática protegidas por la Constitución.

7. Enfoque de género y entornos seguros de participación

Se valora positivamente el numeral 10 del artículo 8, que establece rutas y protocolos para la atención de violencias basadas en género dentro de los mecanismos de participación de las juventudes, así como la promoción de espacios seguros de participación para mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas.

En coherencia con este enfoque, se recomienda que estas disposiciones sean incorporadas también en el artículo 56, relativo al reglamento interno de los Consejos de Juventudes, y en los reglamentos internos de las Plataformas de Juventudes.

¹⁴ Defensoría del Pueblo. Análisis electoral basado en el pre conteo de las elecciones a los Consejos Municipales y Locales de Juventud de 2025, Dato 47, 3 extraído de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

8. Enfoque de juventud, justicia intergeneracional y principio del Buen Futuro

Proponemos que se incorpore, dentro de las reglas de interpretación y aplicación, el enfoque de justicia social e intergeneracional, que garantiza la igualdad y equidad de derechos y responsabilidades entre generaciones, bajo el entendido de que las decisiones de las generaciones actuales no deben comprometer los derechos ni las oportunidades de quienes heredarán el planeta.

Adicionalmente, se recomienda incorporar de manera expresa el principio del Buen Futuro como criterio orientador de la política pública de juventudes, reconociendo a las y los jóvenes como sujetos políticos y titulares de derechos en el presente. En este marco, toda persona tiene el derecho, individual y colectivo, a construir un proyecto de vida fundado en la confianza y la esperanza en un buen futuro, lo cual orienta la acción del Estado hacia la garantía de condiciones que permitan a todas las juventudes desarrollar sus proyectos de vida.

La incorporación de estos elementos complementa y fortalece el enfoque de juventudes previsto en el proyecto, reconociendo a los jóvenes como actores sociales, políticos, culturales y comunitarios con capacidad de agencia e incidencia en la vida pública. La integración del principio del Buen Futuro y de la justicia intergeneracional permite superar visiones adultocéntricas y garantizar políticas públicas que aseguren la participación efectiva de las juventudes en la toma de decisiones que afectan su presente y su futuro.

9. Producción de conocimiento desde las juventudes

Sugerimos que en el artículo 23, el liderazgo sobre el Sistema de Gestión del Conocimiento sea en articulación con el subsistema de participación juvenil. Esto, debido a que el espíritu con el que las y los jóvenes creadores de la primera Ley Estatutaria de Ciudadanía Juvenil concibieron este Sistema, buscaba que también se produjera y validara el conocimiento producido por, para, con y desde las juventudes.

Dejarlo exclusivamente a cargo de las entidades sin la responsabilidad de articular con las juventudes, puede conllevar un riesgo de que se convierta en mecanismo de "rendición de cuentas" de las administraciones sobre los temas de juventudes simplificando su esencia.

10. Articulación institucional del Sistema Nacional de Juventudes

En relación con el artículo 27, se sugiere incorporar un parágrafo que explicita la instancia que hace sus veces en lo municipal, departamental y local como en Consejo Municipal o Departamental de Política Social. Se sugiere igualmente suprimir el parágrafo transitorio toda vez que las elecciones a los Consejos de Juventudes ya iniciaron y cuentan con una periodicidad ya establecida. Esto, además, reduce el riesgo de dilaciones para la conformación del Consejo Nacional de Juventudes.

Por último, reconocemos que la iniciativa resalte la importancia de reconocer y fortalecer las garantías de participación de las juventudes en todos los espacios del Sistema Nacional de Juventudes. También que incorpore medidas que aseguran la igualdad de condiciones para las Plataformas de Juventudes, instancias históricamente más afectadas por barreras de participación, reconociendo su papel esencial en la promoción de diversas formas de expresión juvenil y en el fortalecimiento de la democracia en el país.

Asimismo, la reforma destaca la participación activa de las juventudes en los procesos de paz, asegurando que sus voces sean escuchadas y consideradas. Se reconoce que las juventudes pueden contribuir decisivamente a la construcción de paz, reconciliación y transformación social, tomando en cuenta los impactos diferenciados que el conflicto armado ha tenido sobre ellas y sobre su derecho al Buen Futuro.

Igualmente, se celebran las medidas que garantizan la participación de juventudes migrantes en los espacios de decisión y en la incidencia en las políticas públicas de juventud. Este reconocimiento refuerza los principios de inclusión, igualdad y no discriminación, permitiendo que sus experiencias, necesidades y propuestas sean consideradas en la formulación, implementación y seguimiento de políticas, y contribuye a la integración social y a la diversidad de los espacios de participación juvenil, en coherencia con los principios de dignidad humana, solidaridad y garantía efectiva de derechos.

IV. Conclusiones

La Defensoría del Pueblo DEFIENDE este proyecto de ley porque garantiza la participación, fortalece la institucionalidad y protege los derechos de las juventudes, con las recomendaciones planteadas.

A partir del análisis del Proyecto de Ley Estatutaria número 083 de 2025, la Defensoría del Pueblo considera que la reforma al Estatuto de Ciudadanía Juvenil representa una oportunidad relevante para fortalecer el Sistema Nacional de Juventudes, consolidar

los mecanismos de participación democrática y avanzar en la garantía de los derechos humanos de las juventudes.

El proyecto introduce avances importantes, como la ampliación de la representación juvenil, el fortalecimiento de la institucionalidad, la incorporación del trazador presupuestal de juventud y la mejora de la articulación entre las instancias del Sistema Nacional de Juventudes.

No obstante, se sugiere precisar los procedimientos de elección de los Consejos de Juventud, garantizar la incidencia efectiva de sus conceptos en la formulación de políticas públicas y reforzar las garantías para el liderazgo juvenil, la movilización social y la protesta pacífica, así como la protección frente a los riesgos asociados a estos ejercicios.

La Defensoría recomienda incorporar de manera expresa el enfoque de justicia intergeneracional y el principio del Buen Futuro, como criterios orientadores que permitan que las decisiones públicas protejan tanto los derechos de las juventudes actuales como los de las generaciones futuras.

Cordialmente,


IRIS MARÍN ORTIZ
 Defensora del Pueblo de Colombia

Proyectado por: Laura Acebedo, Valentina Camargo, Defensoría Delegada para el Buen Futuro de las Juventudes y la Protección del Derecho al Deporte.
 Revisado para firma por: Leidy Cáceres, Jorge Iván Palomino Castro, Defensor Delegado para el Buen Futuro de las Juventudes y la Protección del Derecho al Deporte.
 Revisado para firma por: Ana Sofía Gómez Contento, Luz María Sánchez Duque, Defensora Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales
 Queremos tramitarlos, proyectamos y revisamos declaramos que el documento lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para la firma

C O N T E N I D O

Gaceta número 428 - miércoles, 6 de mayo de 2026

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia para primer debate del proyecto de ley número 334 de 2025 Senado, por la cual se modifican los artículos 411 y 414 del Código Civil. 1

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico de la asociación colombiana de sociedades científicas al proyecto de ley número 145 de 2024 Cámara, 293 de 2025 Senado, por medio de la cual se dictan medidas dirigidas a prevenir y detener el Acoso y la Violencia en el Entorno Laboral del Sistema de Residencias Médicas y Odontológicas – Ley Doctora Catalina. 8

Concepto jurídico de la defensoría del pueblo al texto definitivo de la plenaria de la Cámara de Representantes del Proyecto de Ley Estatutaria número 083 de 2025 Cámara, acumulado con el Proyecto de Ley Estatutaria número 113 de 2025 Cámara y Proyecto de Ley Estatutaria número 265 de 2025 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 1622 de 2013, modificada por la Ley 1885 de 2018, se establecen estímulos e incentivos para los consejeros y consejeras de juventud y plataformas de juventud y se dictan otras disposiciones..... 9