Defensoría del Pueblo
COLOMBIA
y la Naturaleza

#BuenFuturoHoy

RADICADO NO.: 202604011006545361

Bogotá, D.C. 27 octubre 2026.

RESPETADA
SANDRA BIBIANA ARTISTIZABAL SALEG
SECRETARIA
COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

BOGOTÁ DC

Asunto: Análisis y recomendaciones de la Defensoría del Pueblo sobre el Proyecto de Ley No. 074 de 2026 – Cámara "Por medio de la cual se garantiza la continuidad del servicio público educativo oficial, se fortalece la evaluación de desempeño de los educadores oficiales, se regula el principio de proporcionalidad entre la prestación del servicio y la remuneración docente, y se dictan otras disposiciones".

Respetada Secretaria,

En respuesta a su solicitud, la Defensoría del Pueblo presenta para consideración de la Honorable Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, el concepto sobre el Proyecto de Ley No. 074 de 2026 - Cámara *"Por medio de la cual se garantiza la continuidad del servicio público educativo oficial, se fortalece la evaluación de desempeño de los educadores oficiales, se regula el principio de proporcionalidad entre la prestación del servicio y la remuneración docente, y se dictan otras disposiciones"*.

En términos generales, la Defensoría del Pueblo reconoce que el Proyecto de Ley No. 074 de 2026 persigue finalidades constitucionalmente relevantes, relacionadas con la continuidad y calidad del servicio público educativo y con la protección prevalente del derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes. No obstante, advierte que algunas de las medidas propuestas introducen restricciones significativas al ejercicio de la libertad sindical y del derecho de huelga de los educadores oficiales, así como modificaciones relevantes a su régimen de evaluación, remuneración y permanencia en el servicio.

En consecuencia, el análisis constitucional de la iniciativa exige determinar si los instrumentos propuestos por el legislador permiten armonizar adecuadamente los derechos y principios constitucionales concurrentes. En particular, la garantía de continuidad del servicio educativo no puede traducirse en la supresión o afectación desproporcionada del contenido constitucionalmente protegido de la libertad sindical y del derecho de huelga, del mismo modo que el ejercicio de estos derechos debe armonizarse con la protección prevalente de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Por esta razón, se estima necesario que se realicen modificaciones al articulado propuesto en el proyecto de ley con el fin de ponderar adecuadamente entre los derechos en cuestión.

La presente evaluación se realiza bajo el prisma de la defensa, protección y promoción de los derechos humanos, con especial atención a la tensión jurídica que subyace entre el derecho fundamental a la educación de los niños, niñas y adolescentes, el régimen de carrera y garantías laborales del magisterio oficial, y el derecho fundamental de asociación y huelga de los trabajadores de la educación.

A continuación, se presentan las principales consideraciones en las que se fundamenta la posición de la Defensoría del Pueblo sobre la iniciativa legislativa en cuestión.

I. Objeto del proyecto de Ley

El Proyecto de Ley No. 074 de 2026 Cámara se estructura sobre cuatro ejes normativos que, aunque presentados como complementarios por su exposición de motivos, comprometen bienes jurídicos de naturaleza distinta y, en ocasiones, contrapuesta.

El primero de ellos consiste en la declaratoria de la educación preescolar, básica y media prestada oficialmente por el Estado como servicio público esencial, mediante la adición de un literal al artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo, con el propósito explícito de habilitar la restricción del derecho de huelga del magisterio oficial (artículos 1 y 4).

El segundo eje extiende y refuerza la evaluación de desempeño docente a la totalidad de los educadores oficiales, incluidos quienes se rigen por el régimen especial del Decreto Ley 2277 de 1979. Además, introduce como criterio concurrente de valoración el progreso interanual de los resultados agregados de los estudiantes en las Pruebas Saber y el examen Saber 11°, bajo una metodología de valor agregado a cargo del ICFES (artículos 5 a 8).

El tercer eje consagra legalmente el principio de proporcionalidad entre la prestación efectiva del servicio y la remuneración docente. El proyecto propone la prohibición de pagar salarios por días de inasistencia injustificada —incluida la derivada de ceses de actividades— y la prohibición expresa de que las entidades territoriales certificadas convengan mecanismos de reposición de tiempo con cargo al erario (artículos 9 a 12).

El cuarto eje, finalmente, tipifica de manera autónoma el abandono del cargo por inasistencia injustificada, continua o intermitente, con el declarado propósito de llenar el vacío normativo dejado por la declaratoria de inexequibilidad de los artículos 41 a 45 del Decreto Ley 1278 de 2002 (artículos 13 y 14).

Del examen conjunto de estos cuatro ejes se desprende que el proyecto, aunque se presenta como una iniciativa orientada a proteger el derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes, articula en realidad un régimen sancionatorio y restrictivo dirigido casi en su totalidad a desincentivar el ejercicio de la huelga por parte del magisterio. El proyecto no prevé contrapartidas de diálogo social, negociación o servicios mínimos concertados que equilibren esa restricción frente a los derechos sindicales reconocidos tanto en la Constitución como en los instrumentos internacionales ratificados por Colombia.

II. Marco internacional o convencional

El derecho de asociación sindical y de huelga de los trabajadores de la educación se encuentra amparado por un conjunto de instrumentos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que, en virtud de los artículos 53 y 93 de la Constitución Política, integran el bloque de constitucionalidad y han sido reconocidos como tales de manera reiterada por la Corte Constitucional. Los Convenios de la OIT número 87 de 1948, sobre

libertad sindical y protección del derecho de sindicación, y 98 de 1949, sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, ratificados por Colombia mediante las Leyes 26 y 27 de 1976, constituyen el núcleo de ese marco convencional y, según lo ha sostenido la propia Corte, prevalecen sobre las disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo que les resulten contrarias.

A ellos se suma el Convenio OIT número 151 de 1978, relativo a las relaciones de trabajo en la administración pública, aplicable directamente a los docentes oficiales en su condición de servidores públicos, así como la Recomendación conjunta OIT-UNESCO relativa a la Situación del Personal Docente de 1966, instrumento específico del sector supervisado por el Comité Mixto OIT-UNESCO (CEART). El artículo 82 de este último instrumento dispone que los sueldos y las condiciones de trabajo del personal docente deberían determinarse por vía de negociación entre las organizaciones del personal docente y los empleadores, reconociendo así el carácter negocial —y no unilateral— que debe revestir la fijación de las condiciones laborales del magisterio.

La interpretación autorizada de estos instrumentos corresponde a los órganos de control de la OIT, en particular al Comité de Libertad Sindical (CLS) y a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR). La doctrina consolidada de dichos órganos distingue entre los servicios esenciales en sentido estricto, entendidos como aquellos cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población, y el resto de las actividades. Dentro del primer grupo, el CLS ha incluido de manera reiterada al sector hospitalario, los servicios de electricidad, el abastecimiento de agua potable y los servicios telefónicos[1]; la educación no ha sido incluida en dicho listado, y el propio Comité ha señalado expresamente, con ocasión de quejas relativas a la declaratoria de esencialidad del servicio educativo en otros países de la región, que el sector de la educación no constituye un servicio esencial en el sentido estricto del término[2].

Esta distinción es determinante para el proyecto de ley en estudio, pues de ella se desprende que, aun cuando el poder legislativo goza de la potestad formal de declarar la educación como servicio público esencial en virtud del artículo 56 constitucional. Dicha declaratoria no habilita, según los estándares de la OIT, una prohibición absoluta del derecho de huelga, sino, a lo sumo, la exigencia de servicios mínimos negociados con las organizaciones sindicales del magisterio.

Cabe anotar, además, que la CEACR ha formulado observaciones críticas de larga data al Estado colombiano por mantener una prohibición de la huelga que excede el ámbito de los servicios esenciales en sentido estricto y se extiende a una gama de actividades considerablemente más amplia, un patrón que el Proyecto de Ley 074 de 2026 reproduciría en el sector educativo de aprobarse en su redacción actual.

III. Marco normativo nacional: Fundamentos constitucionales, legales y jurisprudenciales

En el plano constitucional, el proyecto se inscribe en la tensión que la propia Carta reconoce entre distintos mandatos superiores. El artículo 44 eleva a la categoría de derechos fundamentales de los niños la vida, la integridad, la salud y la educación, y dispone de manera categórica que los derechos de los niños prevalecen sobre los de los demás. Por su parte, el artículo 67 define la educación como un derecho de la persona y, a la vez, como un servicio público con función social, atribuyendo al Estado el deber de regular, inspeccionar y vigilar su prestación para garantizar su calidad y continuidad.

Frente a estos mandatos se erige el artículo 56, que garantiza el derecho de huelga salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el Legislador, y el artículo 125, que consagra el mérito como principio rector de la carrera administrativa y docente. El artículo 150, numeral 10, por su parte, reserva al Congreso —con exclusión del Ejecutivo mediante facultades extraordinarias— la expedición de regímenes con contenido disciplinario o sancionatorio, mandato cuya inobservancia explica, como se detalla más adelante, el vacío normativo que el proyecto pretende llenar en materia de abandono del cargo.

En el plano legal, el análisis debe partir de los dos estatutos que rigen la carrera docente —el Decreto Ley 2277 de 1979 y el Decreto Ley 1278 de 2002—, cuya coexistencia ha sido avalada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-313 de 2003, siempre que se respeten los derechos adquiridos de quienes permanecen bajo el régimen anterior. A ellos se suman la Ley 115 de 1994, que desarrolla la estructura del servicio educativo estatal; las Leyes 715 de 2001 y 1324 de 2009, que regulan, respectivamente, los recursos y competencias del sector y los parámetros de evaluación de la calidad educativa a través del ICFES. Finalmente, la Ley 1952 de 2019, que contiene el Código General Disciplinario al que remite el proyecto para la investigación de las faltas derivadas de la nueva regulación.

El componente jurisprudencial es, sin embargo, el que exige mayor detenimiento, pues en él se advierte una evolución doctrinal que el proyecto no recoge en su exposición de motivos y que resulta decisiva para su viabilidad constitucional.

En una primera etapa, las sentencias C-075 de 1997 y C-122 de 2012 fijaron el estándar según el cual la restricción del derecho de huelga en servicios esenciales exige la concurrencia de un criterio material —que la actividad comprometa intereses vitales de la comunidad, como la salud, la seguridad o la educación— y un criterio formal, consistente en que sea el Congreso, mediante ley, quien defina expresamente el carácter esencial del servicio. Bajo ese estándar, satisfecho formalmente por el proyecto en cuanto es el propio Legislador quien adiciona el artículo 430 del CST, la declaratoria de esencialidad no presentaría, en principio, reparo alguno.

Sin embargo, la satisfacción del criterio formal no agota el examen de constitucionalidad. La competencia atribuida al legislador por el artículo 56 de la Constitución para definir los servicios públicos esenciales no supone una habilitación irrestricta para atribuir dicha naturaleza a cualquier actividad ni permite derivar automáticamente de esa calificación la prohibición absoluta de la huelga.

La intervención legislativa debe encontrarse materialmente justificada por la naturaleza de la actividad y por la entidad de los derechos constitucionales que resultarían comprometidos con su interrupción y, adicionalmente, las restricciones impuestas al ejercicio de la huelga deben superar un juicio de proporcionalidad.

Por consiguiente, en el caso del servicio educativo deben diferenciarse dos cuestiones. De una parte, la competencia del Congreso para determinar su carácter esencial y, de otra, la constitucionalidad de las consecuencias jurídicas que el proyecto pretende derivar de esa calificación. Esta segunda dimensión exige establecer si las restricciones previstas resultan necesarias y proporcionadas para garantizar la continuidad del servicio y si preservan un ámbito efectivo para el ejercicio de la libertad sindical y del derecho de huelga.

No obstante, esa doctrina ha sido objeto de una flexibilización sustancial en la jurisprudencia más reciente: las sentencias C-691 de 2008 y C-796 de 2014, y de manera más reciente y sistemática la Sentencia C-134 de 2023 —que examinó el proyecto de ley estatutaria de reforma a la administración de justicia, apoyándose además en la

Sentencia SU-555 de 2014—, actualizaron el sentido del artículo 56 constitucional en armonía con la doctrina del Comité de Libertad Sindical. La Corte concluyó que la huelga puede declararse válidamente incluso en los servicios públicos esenciales, siempre que se garanticen unos servicios mínimos a la población, de manera que la esencialidad del servicio ya no habilita, por sí sola, una prohibición absoluta del derecho de huelga sino, cuando mucho, su restricción proporcional mediante un régimen de servicios mínimos.

la Corte, en la sentencia C-134 de 2023, menciona que "la jurisprudencia constitucional ha expresado la ausencia de regulación del artículo 56 de la Constitución en relación con el derecho de huelga en el ámbito de la prestación de servicios públicos esenciales, y de hecho ha estudiado demandas de inconstitucionalidad contra normas que califican servicios como públicos esenciales y prohíben el ejercicio de dicho derecho. La concepción sobre la prohibición del derecho de huelga ha variado y es indispensable que el legislador asuma su regulación, teniendo en cuenta criterios adicionales como la prestación de labores mínimas, la diferencia entre actividad y servicio público esencial, y el principio de proporcionalidad."[3]

En el mismo sentido se pronunció la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia en la Sentencia SL2256-2023, al señalar que una restricción general de la huelga en los servicios esenciales resulta inadmisible frente a los estándares internacionales mientras no se establezcan servicios mínimos que garanticen las necesidades básicas de los usuarios, formulando un llamado expreso al Congreso de la República para que expida una regulación integral de dichos servicios mínimos. Es precisamente esta línea jurisprudencial —y no la doctrina más antigua de la C-075 de 1997— la que debe orientar el juicio de constitucionalidad del proyecto en el punto relativo a la declaratoria de esencialidad, en la medida en que el articulado no prevé mecanismo alguno de servicios mínimos negociados, sino que pasa directamente de la declaratoria de esencialidad a la prohibición fáctica del cese de actividades y a sus consecuencias salariales y disciplinarias.

Un segundo cuerpo jurisprudencial relevante es el que declaró la inexequibilidad de los artículos 41 a 45 del Decreto Ley 1278 de 2002 mediante las Sentencias C-734 y C-1157 de 2003. En ellas, consideró que el Gobierno Nacional excedió las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 111 de la Ley 715 de 2001, por tratarse de materias —deberes, prohibiciones, abandono del cargo, inhabilidades e incompatibilidades— con un contenido sancionatorio propio de un código, cuya expedición está reservada constitucionalmente al Congreso de la República.

Finalmente, las Sentencias T-1059 de 2001 y T-927 de 2003 han avalado la improcedencia del pago de salarios por días no laborados sin justificación legal y la legalidad de los descuentos salariales derivados de la participación voluntaria en paros. Estas decisiones señalan que la remuneración del servidor público presupone la efectiva prestación del servicio y que el derecho de huelga no es absoluto cuando colisiona con derechos fundamentales de los usuarios, en especial de los niños.

IV. Conclusiones y recomendaciones:

Del contraste entre el articulado del proyecto y el marco convencional, constitucional y jurisprudencial expuesto se derivan conclusiones diferenciadas según el eje normativo examinado, que a continuación se desarrollan y que sustentarán el cuadro de observaciones del articulado.

En cuanto a la declaratoria de la educación como servicio público esencial (artículos 1 y 4), debe reconocerse que la iniciativa satisface el criterio formal exigido por la

jurisprudencia constitucional, en tanto es el propio Congreso —y no el Ejecutivo— quien asume la tarea de adicionar el Código Sustantivo del Trabajo.

Sin embargo, esta disposición mantiene un riesgo de vulneración de derechos fundamentales, ya que la sola declaratoria de esencialidad, tal como quedó planteada, se traduce en el articulado subsiguiente en una prohibición absoluta del cese de actividades —sin distinción de duración, adhesión o afectación real al servicio—. Esta prohibición desatiende la doctrina más reciente de la Corte Constitucional y de la Corte Suprema de Justicia sobre servicios mínimos, así como la posición uniforme del Comité de Libertad Sindical según la cual la educación no es un servicio esencial en sentido estricto.

Adicionalmente, la amplitud de la declaratoria propuesta exige una justificación reforzada. El artículo 4 atribuye carácter esencial, de manera general, a la totalidad de la educación preescolar, básica y media prestada oficialmente por el Estado, sin diferenciar las distintas actividades que integran el servicio ni identificar aquellas cuya continuidad resulta indispensable para evitar una afectación constitucionalmente relevante de los derechos de los estudiantes.

La Defensoría considera que la protección prevalente de los derechos de los niños, niñas y adolescentes constituye una finalidad constitucional de especial importancia, pero no releva al legislador de justificar por qué la calificación general e indiferenciada de todas las actividades comprendidas en la prestación del servicio educativo resulta necesaria para alcanzar dicha finalidad.

En consecuencia, la Defensoría recomienda que la regulación incorpore un régimen de servicios mínimos que permita armonizar la continuidad del servicio educativo con el ejercicio efectivo del derecho de huelga. Dicho régimen constituye un presupuesto relevante para evitar que la declaratoria de esencialidad produzca, en la práctica, la supresión absoluta del derecho. Su definición debe contar con mecanismos efectivos de participación y diálogo con las organizaciones sindicales del magisterio y asegurar que las prestaciones mínimas exigibles durante el cese se limiten a aquellas estrictamente necesarias para preservar los derechos fundamentales comprometidos, sin vaciar de contenido el ejercicio de la huelga.

Dada la reserva de ley existente en esta materia y la intensidad de la intervención sobre un derecho fundamental, la Defensoría considera conveniente que sea el propio legislador quien establezca los elementos estructurales del régimen de servicios mínimos —sus finalidades, criterios, límites y garantías—, sin perjuicio de que los aspectos estrictamente operativos puedan ser desarrollados reglamentariamente y mediante mecanismos de concertación.

En relación con la evaluación de desempeño y su concurrencia con los resultados de las Pruebas Saber (artículos 5 a 8), la Defensoría considera necesario distinguir entre la implementación de instrumentos generales de evaluación orientados al diagnóstico, acompañamiento y mejoramiento de la calidad educativa y la utilización de sus resultados para producir consecuencias adversas sobre la situación de carrera de los docentes.

La extensión de mecanismos de evaluación a quienes se encuentran regidos por el Decreto Ley 2277 de 1979 puede responder a finalidades constitucionalmente legítimas asociadas a la calidad y al mérito, siempre que no comporte el desconocimiento de situaciones jurídicas consolidadas bajo dicho régimen ni la aplicación automática de consecuencias laborales propias de un sistema de carrera posterior.

Por otra parte, un modelo de evaluación fundado en resultados estandarizados de los estudiantes no puede asumir que tales resultados son exclusivamente atribuibles al desempeño individual del educador. Por ello, además de las salvaguardas de objetividad y pluralidad previstas en el proyecto, la metodología deberá valorar integralmente las condiciones en las que se desarrolla la actividad educativa y excluir cualquier utilización automática, punitiva o retaliativa de los resultados.

Respecto de la proporcionalidad remunerativa y la prohibición de mecanismos de reposición con cargo al erario (artículos 9 a 12), la medida se ajusta a la doctrina pacífica de la Corte Constitucional sobre la improcedencia del pago de salarios por días no laborados sin justificación legal. La principal observación de la Defensoría se dirige, en este punto, no a la proporcionalidad remunerativa en sí misma sino a la ausencia de garantías frente al diseño de las jornadas de reposición pedagógica, que no debe traducirse en recargas horarias excesivas ni en la supresión de periodos de descanso de los estudiantes, por resultar contraria al derecho al descanso y a la recreación de los niños, niñas y adolescentes reconocido en el artículo 44 constitucional y en la Convención sobre los Derechos del Niño.

La forma en que se diseñe la recuperación del tiempo académico no puede vulnerar otros derechos fundamentales conexos de los menores, en especial su derecho al descanso, a la recreación, al esparcimiento y a la salud mental.

La aplicación de esta regla exige, sin embargo, distinguir entre la inasistencia injustificada y aquella que pueda producirse en el marco del ejercicio legítimo del derecho de huelga. Esta precisión resulta especialmente necesaria si se acoge un régimen de servicios mínimos, pues el cumplimiento de las prestaciones indispensables debe coexistir con la posibilidad efectiva de participación de los trabajadores en el cese de actividades. En consecuencia, las consecuencias remuneratorias previstas por el proyecto deben articularse con la regulación que finalmente adopte el legislador sobre el ejercicio de la huelga en el servicio educativo, evitando que el régimen salarial opere materialmente como una sanción adicional o produzca un efecto inhibitorio desproporcionado sobre el ejercicio del derecho.

Finalmente, en lo que atañe al régimen de abandono del cargo (artículos 13 y 14), la Defensoría observa que el proyecto supera el problema competencial que dio lugar a la declaratoria de inexequibilidad de los artículos 41 a 45 del Decreto Ley 1278 de 2002, en tanto la regulación sería adoptada directamente por el Congreso de la República y se incorporarían garantías de debido proceso, defensa y contradicción. Ello no excluye, sin embargo, el examen de constitucionalidad material de las causales propuestas y de las consecuencias que de ellas se derivan.

En particular, merece especial consideración la configuración como abandono del cargo de la inasistencia intermitente que sume cinco días hábiles dentro de un periodo de treinta días, cuando dentro de dicho supuesto se incluyen jornadas de cese o paro de actividades. La vacancia del empleo constituye una consecuencia particularmente intensa sobre la estabilidad laboral y la carrera del servidor público, por lo que su aplicación exige una correspondencia suficiente entre la conducta realizada y la consecuencia jurídica prevista. En esa medida, debe evitarse que una figura destinada a responder frente al abandono efectivo del empleo termine operando como consecuencia automática frente al ejercicio de actividades sindicales o a la participación en ceses de actividades.

La Defensoría recomienda, por tanto, que el supuesto normativo distinga expresamente entre el abandono efectivo del cargo y las inasistencias relacionadas con el ejercicio del derecho de huelga, cuya eventual irregularidad debe ser valorada conforme al régimen constitucional y legal específicamente aplicable y con observancia de los

principios de legalidad, culpabilidad, proporcionalidad y debido proceso. Esta precisión deberá articularse, además, con el régimen de servicios mínimos que se establezca para garantizar la continuidad esencial del servicio educativo.

Finalmente, la Defensoría considera necesario advertir que el examen constitucional de la iniciativa no puede agotarse en la valoración aislada de cada una de sus disposiciones. La declaratoria general de esencialidad del servicio educativo, las consecuencias remuneratorias asociadas a la inasistencia, las restricciones previstas respecto de los mecanismos de reposición y la posibilidad de que determinadas ausencias vinculadas con ceses de actividades conduzcan a la vacancia del empleo conforman un conjunto normativo cuyos efectos deben valorarse integralmente.

La concurrencia de estas medidas puede producir una restricción particularmente intensa sobre la libertad sindical y generar un efecto inhibitorio sobre el ejercicio de la huelga. Corresponde, por ello, al legislador asegurar que las medidas adoptadas para proteger la continuidad del servicio educativo sean idóneas y necesarias para alcanzar esa finalidad y que, consideradas individualmente y en su conjunto, no terminen suprimiendo en la práctica el contenido constitucionalmente protegido de los derechos colectivos de los trabajadores.

En aras de una mayor precisión a lo anteriormente expuesto, en el siguiente cuadro planteamos una serie de observaciones respecto al contenido y alcance de algunos de los artículos propuestos en el Proyecto de Ley. El estudio partirá del texto radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes, contenido en la Gaceta del Congreso No. 908 del 2026:

Artículo	Observaciones
Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto garantizar la continuidad y la calidad del servicio público educativo oficial en los niveles de preescolar, básica y media, mediante: (i) la declaratoria de dicho servicio como servicio público esencial; (ii) el fortalecimiento de la evaluación de desempeño de los educadores al servicio del Estado; (iii) la regulación del principio de proporcionalidad entre la prestación efectiva del servicio y la remuneración docente; y (iv) el establecimiento de un régimen de abandono del cargo y de deberes de reporte aplicable a los docentes y directivos docentes oficiales frente a la inasistencia laboral colectiva.	Artículo programático cuya redacción anticipa el desequilibrio del proyecto: enuncia como objetivos equivalentes la continuidad del servicio, el fortalecimiento de la evaluación docente, la proporcionalidad remunerativa y el régimen de abandono del cargo, sin mencionar en ningún apartado la necesidad de armonizar estas medidas con las garantías sindicales del magisterio ni con un régimen de servicios mínimos. La Defensoría recomienda que el objeto de la ley incorpore expresamente ese propósito de ponderación, de manera que oriente la interpretación sistemática del articulado subsiguiente.
Artículo 4. Continuidad del servicio educativo. Declaratoria de servicio público esencial. Declárense la educación preescolar, básica y media prestada oficialmente por el Estado como servicio público	Es la disposición de mayor riesgo constitucional del proyecto. Satisface el criterio formal fijado por la Sentencia C-075 de 1997 —es el Congreso, y no el Ejecutivo, quien declara la esencialidad—, pero la declaratoria se formula en

esencial, en atención a la función social que le reconoce el artículo 67 de la Constitución Política, a la prevalencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes consagrada en el artículo 44 de la Constitución Política, y a la necesidad de garantizar su prestación regular, continua y eficiente en todo el territorio nacional. **Parágrafo.** Adiciónese un literal al artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así: "i) La prestación oficial del servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media a cargo del Estado."	términos absolutos e incondicionados, sin prever el régimen de servicios mínimos que la jurisprudencia más reciente (Sentencias C-691 de 2008, C-796 de 2014, C-134 de 2023 y SL2256-2023 de la Corte Suprema) exige como contrapartida indispensable para que la esencialidad del servicio no se traduzca en una prohibición absoluta del derecho de huelga. Adicionalmente, la doctrina uniforme del Comité de Libertad Sindical de la OIT no reconoce a la educación como servicio esencial en sentido estricto, lo que refuerza la necesidad de un mecanismo de servicios mínimos concertados con las organizaciones sindicales del magisterio como condición de exequibilidad. La Defensoría recomienda modificar el artículo para incluir dicho régimen, o en su defecto delegar su diseño reglamentario en una mesa de concertación con el magisterio, bajo un término perentorio.
Artículo 6. Concurrencia de la evaluación docente con los resultados de las Pruebas Saber y del examen de Estado Saber 11°. La evaluación de desempeño de los docentes y directivos docentes oficiales concurrirá, como uno de los criterios objetivos de valoración, con la evolución de los resultados agregados obtenidos por los estudiantes a su cargo en los exámenes de Estado y demás pruebas externas que aplica el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES) en desarrollo de la Ley 1324 de 2009, de la siguiente manera: a) Para los docentes de los grados correspondientes a la educación básica primaria y secundaria: los resultados de las Pruebas Saber 3°, 5° y 9°, correspondientes al grado y al área de conocimiento a su cargo. b) Para los docentes de educación media: los resultados del examen de Estado Saber 11°, correspondientes al área de conocimiento a su cargo.	Cuenta con sustento legal en la Ley 1324 de 2009 y prevé salvaguardas razonables —agregación de resultados, prohibición de individualizar al estudiante, criterio de progreso y no de valor absoluto, control por contexto socioeconómico—. No obstante, es el artículo que concentra el mayor riesgo de desnaturalización pedagógica del proyecto. La Defensoría considera necesario advertir que un criterio fundado en resultados estandarizados no mide integralmente la idoneidad humana y pedagógica del educador, y recomienda que la metodología de valor agregado sea sometida a consulta con las organizaciones del magisterio antes de su expedición por el ICFES, así como que se incorporen salvaguardas frente a su uso retaliativo o persecutorio, sin que ello implique reparo de inconstitucionalidad.

c) Para los directivos docentes: los resultados institucionales agregados del conjunto de pruebas aplicables al establecimiento educativo a su cargo, en concordancia con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 34 del Decreto Ley 1278 de 2002. Parágrafo 1. Para efectos de este artículo, el criterio relevante será el progreso o la mejora interanual de los resultados agregados por grado, área o establecimiento educativo, y no su valor absoluto. Dicho progreso se calculará conforme a la metodología de valor agregado que defina el ICFES en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional, la cual deberá controlar por las características socioeconómicas del contexto escolar, en aplicación del principio de equidad consagrado en el artículo 1° de la Ley 1324 de 2009. Parágrafo 2. En ningún caso los resultados individuales de un estudiante en particular podrán utilizarse para evaluar a un docente determinado, en garantía de la reserva individual de los resultados de que trata el artículo 1° de la Ley 1324 de 2009. Los resultados empleados para efectos de este artículo serán siempre agregados por grado, área o establecimiento educativo. Parágrafo 3. El criterio de que trata este artículo se suma a los demás previstos en el artículo 34 del Decreto Ley 1278 de 2002 y en los reglamentos que rigen la evaluación de desempeño, sin que pueda constituir, por sí solo y de manera automática, causal de exclusión del escalafón docente ni de retiro del servicio.	
Artículo 7. Consecuencias de la no presentación. La no presentación injustificada a la evaluación de desempeño o de competencias por parte de docentes y directivos	Remite en todo caso al debido proceso y al régimen de carrera aplicable, por lo que no presenta vicio de fondo. La Defensoría sugiere precisar

docentes, así como la obtención reiterada de resultados no satisfactorios cuando ello dé lugar a consecuencias conforme al régimen de carrera aplicable, se someterán en todo caso al debido proceso previsto en la ley y en los reglamentos vigentes.	reglamentariamente qué se entiende por "no presentación injustificada", para evitar que se asimile automáticamente a la inasistencia derivada del ejercicio de la huelga, en cuyo caso debería remitirse al mismo estándar de servicios mínimos recomendado para el artículo 4.
Artículo 9. Principio de proporcionalidad remunerativa. La remuneración de los docentes y directivos docentes oficiales corresponde a la contraprestación por la efectiva prestación del servicio. En consecuencia, no habrá lugar al pago de la asignación básica mensual, ni de las primas, bonificaciones o cualquier otro factor salarial de naturaleza proporcional, correspondientes a los días de inasistencia laboral injustificada, incluidos los derivados de la participación en ceses o paros de actividades.	La regla general —no pago de salario por días no laborados sin justificación— es compatible con la doctrina de las Sentencias T-1059 de 2001 y T-927 de 2003. El reparo de la Defensoría no recae sobre el principio en sí, sino sobre su aplicación indiferenciada a "los días derivados de la participación en ceses o paros de actividades" sin excepción alguna para el tiempo cubierto por servicios mínimos: en la medida en que el artículo 4 no prevé dicho régimen, este artículo termina sancionando salarialmente el ejercicio íntegro del derecho de huelga, sin distinguir entre huelga ilegal y huelga ejercida dentro de los servicios mínimos que debería garantizar la ley. Se recomienda condicionar la norma a la existencia del régimen de servicios mínimos sugerido para el artículo 4.
Artículo 10. Improcedencia de reposición con cargo al erario. Las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas y el Ministerio de Educación Nacional no podrán suscribir actas, acuerdos, actas de compromiso, convenciones colectivas o cualquier otro instrumento que autorice, directa o indirectamente, el pago de salarios correspondientes a días de inasistencia laboral injustificada, a cambio de la reposición de jornadas académicas en horarios adicionales, fines de semana o periodos de vacaciones. **Parágrafo.** Lo dispuesto en este artículo no impide que, por razones estrictamente pedagógicas y sin implicar el pago de los días no laborados, se programen jornadas de reposición orientadas a la nivelación de los aprendizajes de los	La prohibición de pactar pagos a cambio de jornadas de reposición es razonable desde la perspectiva de disciplina fiscal y no vulnera derechos sindicales, pues no impide la negociación colectiva sobre otras materias. La Defensoría sugiere precisión de forma para que el parágrafo no se interprete como autorización tácita para imponer jornadas de reposición sin límite horario, en concordancia con la observación formulada previamente sobre el derecho al descanso de los menores.

estudiantes afectados por el cese de actividades.	
Artículo 13. Abandono del cargo. Constituye abandono del cargo, para los docentes y directivos docentes oficiales regidos tanto por el Decreto Ley 2277 de 1979 como por el Decreto Ley 1278 de 2002, la inasistencia injustificada y continua al lugar de trabajo por tres (3) o más días hábiles consecutivos, o la inasistencia intermitente —incluidas las jornadas de cese o paro de actividades no amparadas por una causal legal de justificación— que sume cinco (5) o más días hábiles dentro de un periodo de treinta (30) días calendario. **Parágrafo 1.** La declaratoria de abandono del cargo dará lugar a la vacancia del empleo, mediante acto administrativo motivado, previo el agotamiento de un procedimiento sumario que garantice el derecho de defensa y contradicción del educador. **Parágrafo 2.** Lo dispuesto en este artículo se entiende sin perjuicio de las causales de retiro del servicio y de exclusión del escalafón docente previstas en los respectivos regímenes de carrera, y no revive ni modifica los artículos 41, 42, 43, 44 y 45 del Decreto Ley 1278 de 2002, declarados inexequibles por la Corte Constitucional. La presente ley constituye, en consecuencia, una regulación autónoma expedida por el Congreso de la República en ejercicio de su cláusula general de competencia.	Técnicamente resuelve de manera idónea el vacío de competencia dejado por las Sentencias C-734 y C-1157 de 2003, al ser expedido directamente por el Congreso. El reparo específico de la Defensoría recae sobre la inclusión, dentro del supuesto de inasistencia intermitente, de "las jornadas de cese o paro de actividades no amparadas por una causal legal de justificación": en tanto no exista el régimen de servicios mínimos recomendado para el artículo 4, cualquier participación en un cese de actividades —incluso dentro de márgenes que no comprometan la continuidad mínima del servicio— podría computar para la declaratoria de abandono del cargo y la consecuente vacancia del empleo, lo que constituye una sanción desproporcionada al ejercicio de un derecho fundamental. La Defensoría recomienda que este artículo se articule expresamente con el régimen de servicios mínimos, de modo que solo la inasistencia que exceda dicho margen sea computable para configurar abandono del cargo.

Cordialmente,

SERGIO ANDRES CORONADO DELGADO
DEFENSOR DELEGADO
DEFENSORÍA DELEGADA PARA LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES
Aprobado el: 27/octubre/2026 02:58:11 p. m.
Hash: CEE-246b4b0530b67b9b429a4db8126d9c28da35d5cb

Copia: MARIAESCOBAR@DEFENSORIA.GOV.CO
Anexo:

	Nombre del funcionario	Documento Firmado Digitalmente
Proyectó y elaboró	Maria Claudia Escobar Camargo	mariaescobar [27/octubre/2026 02:44:57 p. m.]
Aprobó	Sergio Andres Coronado Delgado	scoronado [27/octubre/2026 02:58:11 p. m.]

Quienes tramitamos, 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.

Señor ciudadano, para la Defensoría del Pueblo es Muy importante conocer su percepción frente a los Servicios prestados.
Evaluar los servicios que presta la Defensoría del Pueblo es muy fácil, eccediendo a nuestra "Encuesta De Satisfacción al Usuario"escaneando el siguiente Código QR.

---

[1] GERNIGON, Bernard; ODERO, Alberto y GUIDO, Horacio. *Principios de la OIT sobre el derecho de huelga*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, Revista Internacional del Trabajo, vol. 117, núm. 4, 2000, pp. 473-515. Disponible en: https://www.ilo.org/es/media/46106/download [Consultado: 14 de septiembre de 2026].
[2] OIT, *La libertad sindical: Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical*, 6.ª edición, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2018, párrafo 842.Disponible en: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_635185.pdf
[3] Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. (2023). Sentencia C-134. Magistrada Ponente Natalia Ángel Cabo. Disponible en: Relatoría Corte Constitucional. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/C-134-23.htm