



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 1966

Bogotá, D. C., jueves, 16 de octubre de 2025

EDICIÓN DE 17 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 11 DE 2025

por la cual se modifican los artículos transitorios 5°, 8° y 25, y se adicionan dos artículos nuevos al título transitorio “De las normas para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera” de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO N° 11 DE 2025

“Por la cual se modifican los Artículos Transitorios 5, 8 y 25, y se adicionan dos artículos nuevos al título transitorio “De las normas para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera” de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el Artículo Transitorio 5 de la Constitución Política, el cual quedará así:

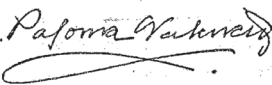
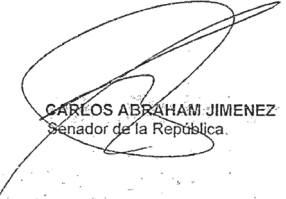
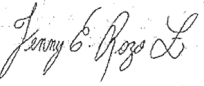
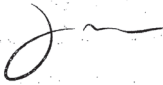
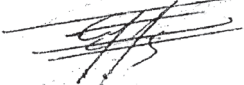
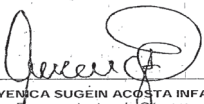
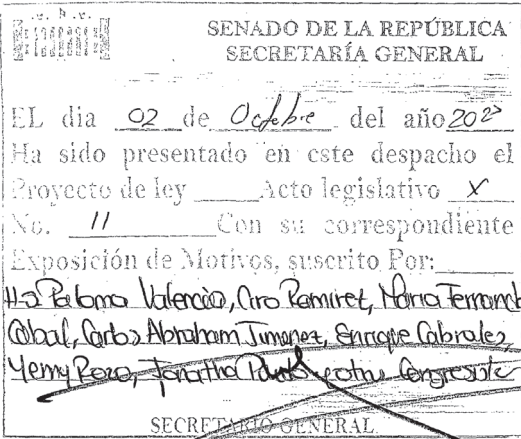
Artículo Transitorio 5o. Jurisdicción Especial para la Paz. La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) estará sujeta a un régimen legal propio, con autonomía administrativa, presupuestal y técnica; administrará justicia de manera transitoria y autónoma y conocerá de manera preferente sobre todas las demás jurisdicciones y de forma exclusiva de las conductas cometidas con anterioridad al 1o. de diciembre de 2016, por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, por quienes participaron en el mismo, en especial respecto a conductas consideradas graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario o graves violaciones de los derechos humanos. Sus objetivos son satisfacer el derecho de las víctimas a la justicia; ofrecer verdad a la sociedad colombiana; proteger los derechos de las víctimas; contribuir al logro de una paz estable y duradera; y adoptar decisiones que otorguen plena seguridad jurídica a quienes participaron de manera directa o indirecta en el conflicto armado interno mediante la comisión de las mencionadas conductas. Respecto de los combatientes de los grupos armados al margen de la ley, el componente de justicia del Sistema solo se aplicará a quienes suscriban un acuerdo final de paz con el Gobierno Nacional. La pertenencia al grupo rebelde será

determinada, previa entrega de listados por dicho grupo tras la llegada a las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVNT) y a los Puntos Transitorios de Normalización (PTN), a través de un delegado expresamente designado para ello. Estas listas serán recibidas por el Gobierno nacional de buena fe, de conformidad con el principio de confianza legítima, sin perjuicio de las verificaciones correspondientes. La JEP también ejercerá su competencia respecto de las personas que en providencias judiciales hayan sido condenados, procesados o investigados por la pertenencia a las FARC-EP, dictadas antes del 1o. de diciembre de 2016, aunque no estuvieren en el listado de dicho grupo. En relación con los integrantes de organizaciones que suscriban acuerdos de paz con el Gobierno, el tratamiento especial de justicia se aplicará también respecto a conductas estrechamente vinculadas al proceso de dejación de armas desarrollado desde el primero de diciembre de 2016 hasta el momento en el que finalice el proceso de extracción de las armas por parte de Naciones Unidas, conforme a lo dispuesto en el Acuerdo Final. La ley definirá las conductas delictivas que se considerarán estrechamente vinculadas al proceso de dejación de armas conforme a lo establecido en el punto 5.1.2 del Acuerdo Final, y la JEP evaluará en cada caso ese vínculo de acuerdo con los parámetros trazados por esa ley.

La ley reglamentará el tratamiento penal diferenciado a que se refiere el numeral 4.1.3.4. del Acuerdo Final en lo relativo a la erradicación voluntaria de cultivos ilícitos, y determinará, conforme a lo establecido en el Acuerdo Final, en qué casos y bajo qué circunstancias corresponde a la jurisdicción ordinaria la investigación y juzgamiento de los delitos de conservación y financiamiento de plantaciones (artículo 375 del Código Penal), tráfico, fabricación o porte de estupefacientes (artículo 376 del Código Penal) y destinación ilícita de muebles o inmuebles (artículo 377 del Código Penal) cometidos por las personas respecto de quienes la JEP tendría competencia.

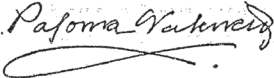
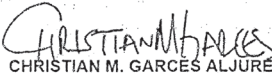
Si con posterioridad a la entrada en vigencia de este Acto Legislativo y a la finalización del proceso de dejación de armas alguna de las personas sujetas a la jurisdicción de la JEP cometiera un nuevo delito, este será de conocimiento de la justicia ordinaria. Adicionalmente, en esos casos la JEP evaluará si esta nueva conducta, cuando

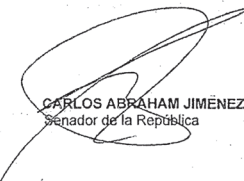
corresponda con las que serían de su competencia, implica un incumplimiento de las condiciones del Sistema, que amerite no aplicarle las sanciones propias o alternativas a las que tendría derecho por los delitos de competencia de la JEP, sino las ordinarias contempladas en la misma JEP, que deberán ser cumplidas en los sitios ordinarios de reclusión. Cuando se trate de delitos de ejecución permanente atribuibles a cualquiera de las personas sobre las que la JEP tiene competencia, cuya comisión haya comenzado antes del primero de diciembre de 2016, la JEP mantendrá su competencia respecto de ellos si con posterioridad a esa fecha no han cesado sus efectos, e inaplicará las sanciones propias y alternativas si concluye que se incumplieron las condiciones del Sistema. En todo caso, corresponderá a la Jurisdicción Ordinaria la investigación y juzgamiento de los delitos de que trata el Libro Segundo, Capítulo Quinto, Título Décimo del Código Penal, cuando ellos se cometan sobre bienes o activos que no hayan sido incluidos en el inventario definitivo acordado y elaborado durante el tiempo que las FARC-EP permanezcan en las Zonas Veredales Transitorias de Normalización en el proceso de Dejación de Armas, y siempre que se hayan realizado actos de ejecución después de la entrega definitiva de ese inventario. <u>La JEP no podrá investigar, juzgar, ni adelantar medidas cautelares que se relacionen directa o indirectamente con casos de paramilitares, sujetos a los tribunales de justicia y paz.</u> Corresponderá a la Jurisdicción Ordinaria la investigación y juzgamiento de los delitos de que trata el Libro Segundo, Capítulo Quinto, Título Décimo del Código Penal, cuando ellos se cometan por no combatientes, financiadores o agentes del Estado respecto de bienes inmuebles que hayan sido adquiridos mediante despojo o abandono forzado, siempre que por parte de aquellos se hayan realizado actos de ejecución después de la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo.	La JEP al adoptar sus resoluciones o sentencias hará una calificación jurídica propia del Sistema respecto a las conductas objeto del mismo, calificación que se basará en el Código Penal colombiano y/o en las normas de Derecho Internacional en materia de Derechos Humanos (DIDH), Derecho Internacional Humanitario (DIH) o Derecho Penal Internacional (DPI), siempre con aplicación obligatoria del principio de favorabilidad. Para acceder al tratamiento especial previsto en el componente de Justicia del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) es necesario aportar verdad plena, reparar a las víctimas y garantizar la no repetición. Aportar verdad plena significa relatar, cuando se disponga de los elementos para ello, de manera exhaustiva y detallada las conductas cometidas y las circunstancias de su comisión, así como las informaciones necesarias y suficientes para atribuir responsabilidades, para así garantizar la satisfacción de los derechos de las víctimas a la reparación y a la no repetición. El deber de aportar verdad no implica la obligación de aceptar responsabilidades. Quien aporte de manera dolosa información falsa, o incumpla cualquiera de las condiciones del Sistema, perderá el tratamiento especial de justicia. <u>Si por solicitud de las víctimas o de la Procuraduría General de la Nación, se establece que aportó de manera dolosa información falsa, o incumplió cualquiera de las condiciones del Sistema, perderá el tratamiento especial de justicia mediante procedimiento célere y expedito.</u> <u>La JEP deberá fundamentar todas sus decisiones e información pública de acuerdo con los datos e información contenida y verificable. No podrá aproximar ni promediar números de víctimas, tampoco hechos, con base en informes sino exclusivamente con sustento el acervo probatorio acreditado en sus expedientes.</u> <u>En los casos donde no hay reconocimiento de responsabilidad y se deba adelantar el procedimiento adversarial contra el compareciente, la JEP tendrá la obligación de respetar las garantías judiciales consagradas en la Convención Americana sobre</u>
<u>Derechos Humanos, en especial la presunción de inocencia, doble instancia y doble conformidad del compareciente.</u> La ley regulará entre otros los principios, organización, competencias entre ellas por el factor personal, procedimientos, participación de las víctimas y régimen de sanciones conforme a lo definido en el Acuerdo de Jurisdicción Especial para la Paz. PARÁGRAFO 1o. La creación y el funcionamiento de la Jurisdicción Especial para la Paz no modificarán las normas vigentes aplicables a las personas que hayan ejercido la Presidencia de la República, de conformidad con lo establecido en el artículo 174 de la Constitución Política de Colombia. En caso de que ante la JEP obre una información que comprometa a una persona que haya ejercido la Presidencia de la República, dicha información se remitirá a la Cámara de Representantes para lo de su competencia. PARÁGRAFO 2o. Con el fin de garantizar el funcionamiento y la autonomía administrativa, presupuestal y técnica de la jurisdicción especial para la paz, el Secretario Ejecutivo y el Presidente o la instancia de gobierno de la JEP que los magistrados de la misma definan, ejercerán de manera exclusiva, y solo durante el tiempo de vigencia de la misma, todas las funciones asignadas a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura establecidas en el Acto Legislativo número 02 de 2015 y en la Ley 270 de 1996 respecto al gobierno y administración de esta Jurisdicción. Artículo 2°. Modifíquese el Artículo Transitorio 8 de la Constitución Política, el cual quedará así: Artículo Transitorio 8o. Acciones de tutela contra acciones u omisiones de la JEP. La acción de tutela procederá contra las acciones u omisiones de los órganos de la Jurisdicción Especial para la Paz, que hayan violado, violen o amenacen los derechos fundamentales.	La acción de tutela en contra de las providencias judiciales que profiera la JEP procederá solo por una manifiesta vía de hecho o cuando la afectación del derecho fundamental sea consecuencia directa por deducirse de su parte resolutive <u>de acuerdo con lo establecido en el artículo 86 de la Constitución y los parámetros generales establecidos por la Corte Constitucional</u> y se hubieran agotado todos los recursos al interior de la Jurisdicción Especial para la Paz, no existiendo mecanismo idóneo para reclamar la protección del derecho vulnerado o amenazado, <u>salvo cuando se utilice el amparo como mecanismo transitorio para evitar la configuración de un perjuicio irremediable</u>. En el caso de violaciones que se realicen por afectación al debido proceso, deberá interponerse tras haber agotado el recurso procedente ante los órganos de la JEP. Las peticiones de acción de tutela deberán ser presentadas ante el Tribunal para la Paz, único competente para conocer de ellas. La primera instancia será decidida <u>para ser resueltas en primera instancia</u> por la Sección de Apelación. La segunda instancia por la Sección de Apelaciones <u>será decidida por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, conforme a las reglas internas de reparto que establezca dicha Corporación. En todo caso,</u> el fallo de tutela podrá ser revisado por la Corte Constitucional. Las sentencias de revisión serán proferidas por la Sala Plena de la Corte Constitucional. Cuando la vulneración alegada provenga de providencias, actos u omisiones del Tribunal para la Paz o de sus secciones en el desarrollo de la etapa adversarial, la acción de tutela será conocida en primera instancia por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, y en segunda instancia por la Sala Plena de dicha Corporación o por la sala que ésta determine conforme a sus reglas internas. <u>La Corte Constitucional priorizará la selección para revisión de las acciones de tutela que se interpongan contra providencias judiciales de la JEP a efectos de unificar jurisprudencia en la materia.</u>

Artículo 3°. Modifíquese el Artículo Transitorio 25 de la Constitución Política, el cual quedará así: Artículo transitorio 25. Sanciones en la Jurisdicción Especial para la Paz. En el caso de miembros de la Fuerza Pública, las sanciones propias del Sistema tendrán un contenido reparador, así como de restricción de libertades y derechos. La ley reglamentará las modalidades de ejecución de las sanciones propias, así como los mecanismos idóneos de monitoreo, vigilancia y control del cumplimiento de dichas sanciones. Las sanciones alternativas u ordinarias aplicables a los miembros de la Fuerza Pública que impliquen la privación efectiva de la libertad se cumplirán en todo caso en los establecimientos, previstos en el régimen penitenciario y carcelario establecido para ellos, conforme al principio de tratamiento diferenciado <u>por un término máximo de 5 años, período tras el cual será aplicable el tratamiento restaurativo.</u> <u>Para la imposición de las sanciones alternativas y ordinarias se tendrá en cuenta el tiempo que los miembros de la Fuerza Pública hayan estado privados de la libertad y se utilizarán mecanismos conmutativos y redimibles para el tiempo restante de la sanción, siempre y cuando el compareciente hubiese estado recluido más de una cuarta parte del término máximo de la sanción respectiva.</u> Para el caso de las sanciones ordinarias, se podrá obtener redenciones, subrogados penales o beneficios adicionales en la privación de libertad, siempre y cuando el sancionado se comprometa a contribuir con su resocialización a través del trabajo, capacitación o estudio durante el tiempo que permanezca privado de la libertad y a promover actividades orientadas a la no repetición del daño causado una vez puesto en libertad.	Artículo 4°. Adiciónese el siguiente artículo transitorio a la Constitución Política, el cual quedará así: Artículo transitorio 26A. Concepto de la Justicia Penal Militar. La justicia penal militar deberá emitir concepto no vinculante en las investigaciones que adelante la Justicia Especial para la Paz que involucren a miembros de la Fuerza Pública. Artículo 5. Adiciónese el siguiente artículo transitorio a la Constitución Política, el cual quedará así: Artículo 26b. Revisión de la sentencia condenatoria por parte de la Justicia Penal Militar. Las sentencias condenatorias que profiera la Sección de Apelaciones del Tribunal para la Paz contra miembros de la Fuerza Pública que no acepten responsabilidad podrán ser revisadas por la Justicia Penal Militar y ser objeto del recurso extraordinario de casación ante la Corte Suprema de Justicia a solicitud del compareciente. Artículo 6°. Vigencia. Este acto legislativo entra en vigencia a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. De los Honorables Congresistas,  Paloma Valencia Laserna Senadora de la República  Ciro Alejandro Ramírez Cortes Senador de la República
 Carlos Edward Osorio Aguiar Representante a la Cámara  CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE Representante Valle del Cauca  María Fernanda Cabal Molina Senadora de la República  CARLOS ABRAHAM JIMENEZ Senador de la República.  ENRIQUE CABRALES BAQUERO Senador de la República  YENNY ROZO ZAMBRANO Senadora de la República  JOTA PE HERNANDEZ Senador de la República  GERMÁN BLANCO ÁLVAREZ Senador de la República  HR. YENCIA SUGÉIN ACOSTA INFANTE Representante a la Cámara Departamento del Amazonas	 SENADO DE LA REPÚBLICA SECRETARÍA GENERAL EL día 02 de Octubre del año 2022 Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley ____ Acto legislativo x No. 11 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: <u>Paloma Valencia, Ciro Ramirez, Maria Fernanda Cabal, Carlos Abraham Jimenez, Enrique Cabrales, Yenny Roza, Jota PE Hernandez, Jota PE Hernandez</u> SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NO. _____ DE 2025 “Por la cual se modifican los Artículos Transitorios 5, 8 y 25, y se adiciona un artículo nuevo al título transitorio “De las normas para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera” de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones” EXPOSICIÓN DE MOTIVOS I. Objeto proyecto de acto legislativo La iniciativa legislativa tiene como principal objetivo modificar y adicionar disposiciones transitorias de la Constitución Política relativas a la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), reafirmando su carácter transitorio y autónomo, así como su competencia preferente y exclusiva frente a las conductas cometidas con anterioridad al primero (1º) de diciembre de 2016 en el marco del conflicto armado interno. Asimismo, busca precisar las condiciones de acceso y permanencia en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, garantizar la procedencia de la acción de tutela frente a actos y providencias de la JEP bajo parámetros de debido proceso y control constitucional, y establecer un régimen sancionatorio diferenciado para los miembros de la Fuerza Pública que combine medidas restaurativas, de restricción de derechos y privación de la libertad conforme a los estándares nacionales e internacionales. Esta iniciativa incorpora la participación de la Justicia Penal Militar mediante la emisión de un concepto no vinculante en los casos que involucren a miembros de la Fuerza Pública, fortaleciendo la coordinación interjurisdiccional y salvaguardando la seguridad jurídica. Con ello se busca garantizar el respeto a los derechos fundamentales, la satisfacción de los derechos de las víctimas y el cumplimiento de los principios de verdad, justicia, reparación	y no repetición, en armonía con la Constitución, el Derecho Internacional Humanitario y los compromisos derivados del Acuerdo Final de Paz. II. Justificación de la iniciativa El Gobierno de Juan Manuel Santos adelantó un proceso de negociación con las FACR-EP que dio lugar al denominado Acuerdo de la Habana. Como consecuencia de ese acuerdo se introdujeron modificaciones a la Constitución y la ley tendientes a recoger los acuerdos y asegurar su cumplimiento en el futuro. La creación de la JEP hace parte del desarrollo de esos acuerdos. Es importante resaltar que el Gobierno Santos fue reiterativo en expresar que el juzgamiento y tratamiento de las Fuerzas Armadas de Colombia no hacía parte de la mesa de negociación. El tratamiento jurisdiccional de la Fuerza Pública hacía parte de la voluntad exclusiva del Gobierno, y no era decidido por los negociadores del Gobierno ni mucho menos de las FARC. Es así, como la presente modificación de este acto legislativo no supone en lo absoluto una modificación de los Acuerdos de La Habana. El tema del tratamiento judicial de las Fuerzas Armadas no hace parte de los acuerdos. El Gobierno Santos tomó la decisión de otorgarle a las FF.AA. un tratamiento simétrico y simultáneo; pero diferenciado. El propósito era suplir los errores de las negociaciones del pasado que otorgaron garantías judiciales a los grupos armados que se desmovilizaban, pero dejaban a las FF.AA. sin esas garantías teniendo como resultado un tratamiento no simétrico, y sobre todo altamente injusto. Los hombres de nuestras fuerzas terminaban judicializados en tanto los criminales ocupaban dignidades políticas luego de sus indultos y amnistías. Sin embargo, el Gobierno Santos no logró establecer el procedimiento diferenciado que requieren las FF.AA. Esta distinción obedece a la naturaleza absolutamente antagónica de
las dos organizaciones. Por una parte, esta las FARC que era una organización criminal, con propósitos criminales. En tanto, la Fuerza Pública es una organización legítima del Estado de Derecho, cuyo actuar está regido por la ley y que desarrolla el monopolio de las armas por parte del Estado. Las Fuerzas Armadas de Colombia han sido los ejércitos de nuestra democracia y han combatido en nombre y a favor del Estado legítimo. Los crímenes cometidos por sus miembros deben entenderse como una desviación del propósito de la fuerza pública. Así las cosas, el Acto Legislativo 01 de 2017 “por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones”, determinó que el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRN) está compuesto por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado; la Jurisdicción Especial para la Paz; las medidas de reparación integral para la construcción de paz y las garantías de no repetición. Señaló igualmente que el plazo para la conclusión de las funciones de la JEP consistentes en la presentación de acusaciones por la Unidad de Investigación y Acusación, de oficio o como consecuencia de las resoluciones de la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y Determinación de los Hechos y las Conductas, sería de 10 años; más un plazo posterior de 5 años más para concluir su actividad jurisdiccional. Asimismo, dispuso que la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) conocerá de manera preferente sobre todas las demás jurisdicciones y de forma exclusiva de las conductas cometidas con anterioridad al 1 de diciembre de 2016, por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, por quienes participaron en el mismo, en especial respecto a conductas consideradas graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario o graves violaciones de los derechos humanos. Estableció igualmente sus	objetivos centrales, conformación y las sanciones aplicables propias, alternativas y ordinarias. De manera específica consagró la procedencia de acciones de tutela contra las acciones u omisiones de los órganos de la Jurisdicción Especial para la Paz, que hayan violado, violen o amenacen los derechos fundamentales. Para tal fin, se dispuso como único competente al Tribunal para la Paz, siendo la primera instancia conocimiento de la Sección de Revisión, la segunda de la Sección de Apelaciones, con posibilidad de revisión del fallo por la Corte Constitucional. Finalmente, se destaca que esta disposición consagra un tratamiento diferenciado para miembros de la Fuerza Pública, que debía ser simétrico en algunos aspectos, diferenciado en otros, pero siempre equitativo, equilibrado y simultáneo. Pese a lo anterior, ha sido de público conocimiento la falta de garantías judiciales a la que se están enfrentando los miembros de la fuerza pública en la JEP. Derechos que debieran ser básicos como la presunción de inocencia y el debido proceso se ven vulnerados en los distintos escenarios a los que se enfrentan los comparecientes, quienes se enfrentan sin herramientas ante una justicia diseñada para declararlos culpables. Prueba de lo anterior constituye el informe “Audencias en la JEP y falta de garantías judiciales”¹ publicado por la ONG Hijos de los Héroes Col, publicado el pasado 29 de septiembre, en el que se registran 180 momentos en los que se evidenciaron vulneraciones a las garantías judiciales de los comparecientes miembros de la Fuerza Pública y comportamientos reprochables de los magistrados en las audiencias ante la JEP.

¹ Artículo Revista Semana “El informe que revela las presiones de la JEP a militares para que acepten cargos: “Se les vulnera el debido proceso”, disponible en el enlace: ["https://www.semana.com/nacion/articulo/el-informe-que-revela-las-presiones-de-la-jep-a-militares-para-que-acepten-cargos-se-les-vulnera-el-debido-proceso/202506/12"](https://www.semana.com/nacion/articulo/el-informe-que-revela-las-presiones-de-la-jep-a-militares-para-que-acepten-cargos-se-les-vulnera-el-debido-proceso/202506/12)

Se destacan las siguientes vulneraciones documentadas y evidenciadas en este informe: • “Algunos magistrados tienen una verdad preconcebida y juzgan el aporte a la verdad de los comparecientes conforme a esta, intentando reiteradamente influir en sus declaraciones. • Se amenaza constantemente a los comparecientes de tener consecuencias negativas o perder beneficios, de no decir lo que la magistratura considera como "verdad completa". Lo anterior se convierte en un incentivo perverso que intenta influir en la versión de los comparecientes que debe ser libre y que no debe implicar per se la aceptación de responsabilidad, conforme a las mismas normas que rigen a la JEP. • A pesar de que la magistratura, el Ministerio Público y las mismas víctimas pudieron advertir contradicciones evidentes en los testimonios de algunos comparecientes, con una alta probabilidad de que estén mintiendo, no se tomó ninguna medida al respecto violando así las garantías judiciales y derechos de otros comparecientes no presentes en la diligencia. • Es tolerado por la magistratura que se presenten pruebas, testimonios, declaraciones, informes de organizaciones, entre otros, en contra de los comparecientes miembros de la Fuerza Pública, pero no se les permite la contradicción, la presentación de pruebas de descargo y el derecho a la defensa en las audiencias del proceso dialógico. • Se presentan en las audiencias contextos preconcebidos por la JEP, sin que tampoco puedan ser cuestionados y debatidos por la defensa de los comparecientes. • No es clara la línea entre juez y parte en las audiencias del proceso dialógico, puesto que los magistrados en múltiples ocasiones toman parte por las víctimas, incluso, con sus manifestaciones, se incluyen a sí mismos dentro del universo de las víctimas o de sus intereses en el proceso. Lo anterior en clara violación al principio de imparcialidad que debe regir la labor del juez. • Los magistrados llevan a cabo preguntas prohibidas durante los interrogatorios, es decir, preguntas sugestivas, capciosas, ambiguas y repetitivas a los comparecientes. Así mismo, se permite que las víctimas incurran en las mismas prácticas al interrogar directamente a los comparecientes. • En general, el proceso dialógico en contra de comparecientes miembros de la Fuerza Pública que quieran defender su inocencia en la jurisdicción, se convierte en un juicio previo en donde	<i>no existen reales garantías judiciales y todo termina disponiéndose a mostrar la culpabilidad del compareciente sin oportunidad de defensa.”</i> Así las cosas, se considera necesario realizar las modificaciones propuestas en esta iniciativa legislativa, a fin de dar garantías reales a los miembros de la fuerza pública que hoy comparecen ante la JEP. Consideramos que es momento de abrir este debate y analizar el tema de cara a las circunstancias actuales, en aras de asegurar un juzgamiento sin sesgos y con plenas garantías procesales para los comparecientes. III. Impacto Fiscal En cumplimiento de lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, es preciso señalar que el presente proyecto de acto legislativo no implica una erogación presupuestal adicional ni compromete recursos distintos a los ya apropiados en el Presupuesto General de la Nación. Su ejecución se soporta en la articulación interinstitucional y en el uso eficiente de las estructuras y capacidades existentes en el Estado, de manera que los lineamientos propuestos podrán incorporarse en los planes, programas y proyectos en curso, con cargo a las asignaciones vigentes. IV. Conflicto de interés Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, “<i>Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992</i>”, 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, a cuyo tenor reza: <i>“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.</i>
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: <i>“No cualquier interés configura la causal de desinversión en comento, pues se sabe que sólo lo será aquel 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</i>	<i>imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.</i> Por lo anterior, se estima que esta iniciativa legislativa no genera conflictos de interés para su discusión y votación, toda vez que se trata de un proyecto de carácter general que no crea un beneficio o perjuicio particular, actual y directo. No obstante lo anterior, es menester precisar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar inmerso. Cordialmente,  Paloma Valencia Laserna Senadora de la República  Ciro Alejandro Ramírez Cortes Senador de la República  Carlos Edward Osorio Aguiar Representante a la Cámara  CHRISTIAN M. GARCÉS ALJURE Representante Valle del Cauca



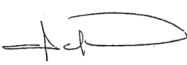
CARLOS ABRAHAM JIMÉNEZ
Senador de la República



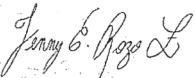
ENRIQUE CABRALES BAQUERO
Senador de la República



JOTA PE HERNÁNDEZ
Senador de la República



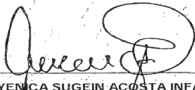
María Fernanda Cabal Molina
Senadora de la República



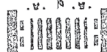
YENNY ROZO ZAMBRANO
Senadora de la República



GERMÁN BLANCO ÁLVAREZ
Senador de la República



HR. YENICA SUGIEIN ACOSTA INFANTE
Representante a la Cámara
Departamento del Amazonas



SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL día 02 de Octubre del año 2025
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley Acto legislativo X
No. 11 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrita por:
H. Paloma Valencia, Ciro Ramirez, Maria Fd. Cabal, Carlos Abraham Jimenez, Enrique Cabrales, Germán Blanco, Jonathan Pulido y Jota Pe Hernández

SECRETARIO GENERAL

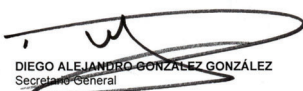
SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 02 de Octubre de 2025

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Acto Legislativo No. 11/25 Senado "POR LA CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS TRANSITORIOS 5, 8 Y 25, Y SE ADICIONAN DOS ARTÍCULOS NUEVOS AL TÍTULO TRANSITORIO "DE LAS NORMAS PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO ARMADO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA" DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores PALOMA VALENCIA LASERNA, CIRO RAMÍREZ CORTÉS, MARÍA FERNANDA CABAL MOLINA, CARLOS ABRAHAM JIMÉNEZ, ENRIQUE CABRALES BAQUERO, YENNY ROZO ZAMBRANO, JONATHAN PULIDO HERNÁNDEZ, GERMÁN BLANCO ÁLVAREZ, y los Honorables Representantes CARLOS EDWARD OSORIO AGUIAR, CHRISTIAN GARCÉS ALJURE, YENICA SUGIEIN ACOSTA INFANTE. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Acto Legislativo es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.



DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – OCTUBRE 02 DE 2025

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Acto Legislativo a la Comisión PRIMERA Constitucional y enviase copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

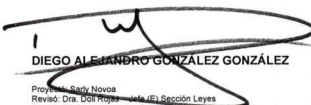
CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA



LIDIO ARTURO GUZMÁN TURBAY

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA



DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

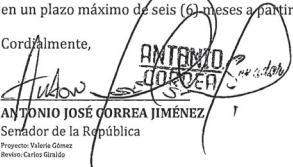
Proyecto: Sady Novoa
Revisó: Dra. Dora Rojas – Jefe (E) Sección Leyes
Revisó: Dr. Diego Alejandro González – Secretario General

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 278 DE 2025 SENADO

por medio de la cual se crea el Sistema Integral de Incentivos al Primer Empleo y se dictan otras disposiciones.

Proyecto de Ley N° 278 de 2025 "Por medio de la cual se crea el Sistema Integral de Incentivos al Primer Empleo y se dictan otras disposiciones" Bogotá D.C., 17 de septiembre de 2025 Doctor DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ Secretario General Senado de la República Asunto: Radicación de Proyecto de Ley "Por medio de la cual se crea el Sistema Integral de Incentivos al Primer Empleo y se dictan otras disposiciones" Doctor González: De manera atenta y en consideración de los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1992 presento al Senado de la República el Proyecto de Ley, "Por medio de la cual se crea el Sistema Integral de Incentivos al Primer Empleo y se dictan otras disposiciones", iniciativa legislativa que cumple con las disposiciones correspondientes al orden de redacción consagrado en el artículo 145 de la citada Ley. Agradezco disponer el trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la Ley 5 de 1992 respecto del siguiente proyecto. Cordialmente, ANTONIO CORREA Senador ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ Senador de la República Proyecto: Valerie Gómez Revisor: Carlos Giraldo	PROYECTO DE LEY N.º 278 DE 2025 "Por medio de la cual se crea el Sistema Integral de Incentivos al Primer Empleo y se dictan otras disposiciones" CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES Artículo 1°. Objeto. Créase el Sistema Integral para el Primer Empleo (SIPE) con el objeto de promover la vinculación laboral formal de jóvenes entre 18 y 28 años que acceden a su primer empleo, mediante incentivos tributarios y económicos, ajustes procedimentales, reglas de interoperabilidad de datos y mecanismos de seguimiento y evaluación con sujeción a los principios de sostenibilidad fiscal y a la disponibilidad de recursos aprobados en marco fiscal de mediano plazo. Artículo 2°. Definiciones. Para efectos de esta ley se entiende por: a) Joven: persona entre 18 y 28 años. b) Primer empleo: primer vínculo laboral formal (contrato de trabajo) registrado en la planilla integrada de liquidación de aportes (PILA) independientemente de aportes previos como trabajador independiente, siempre que no existan antecedentes de cotización como trabajador dependiente. c) Población prioritaria: jóvenes que estuvieron bajo custodia del ICBF, jóvenes víctimas del conflicto, con discapacidad, rurales y de estratos 1–2. d) Empleo nuevo: aumento neto de personal frente al promedio de los 12 meses previos, verificado en la planilla integrada de liquidación de aportes (PILA). CAPÍTULO II INCENTIVOS ECONÓMICOS Y TRIBUTARIOS Artículo 3°. Deducción tributaria por primer empleo. El empleador podrá deducir de su renta el 130% del salario mensual pagado a cada joven en su primer empleo durante dos (2) años. Cuando el joven pertenezca a población prioritaria, la deducción será del 150%. La deducción no podrá exceder de 115 UVT por mes por trabajador y solo procederá respecto de empleos nuevos verificados por PILA. Artículo 4°. Subsidio a la nómina para primer empleo. Créase un subsidio mensual equivalente al 25% de un (1) SMMLV por cada joven contratado en primer empleo, hasta por
doce (12) meses, administrado por la UGPP con cargo al Presupuesto General de la Nación y sujeto a la disponibilidad presupuestal y a las reglas de sostenibilidad fiscal. El subsidio es compatible con la deducción del artículo anterior. Pago automático contra reporte PILA. En todo caso, el Gobierno Nacional fija el cupo máximo de beneficiarios y el monto global de recurso destinado a este subsidio, garantizando su ejecución eficiente y focalizada Artículo 5°. Bono de retención y formación. Si el joven completa 200 horas de formación certificada (SENA u oferentes reconocidos) y permanece 12 meses vinculado, el empleador recibirá un bono único equivalente al 10% de un (1) SMMLV. Parágrafo. El reconocimiento del bono se efectuará mediante un procedimiento simplificado digital garantizando la interoperabilidad con el sistema de formación al trabajo. Para estos efectos, la formación podrá desarrollarse en la modalidad presencial, virtual o híbrido. Artículo 6°. Fomento de cargos junior. Las empresas privadas que creen y ofrezcan cargos junior sin exigir experiencia previa podrán acceder a un incentivo adicional equivalente al 5% de un (1) SMMLV por cada joven contratado bajo esta modalidad, hasta por 12 meses. El incentivo será administrado por la UGPP, en los mismos términos y condiciones previstos en la presente ley, y será compatible con los demás beneficios aquí establecidos. Parágrafo. Para acceder al incentivo, los cargos junior deberán garantizar una remuneración no inferior al SMMLV, mas las prestaciones sociales correspondientes, evitando precarización o un menor reconocimiento económico. CAPÍTULO III REGLAS DE ACCESO Y CONTROL Artículo 7°. No sustitución y permanencia mínima. Para acceder a los incentivos, el empleador deberá cumplir los siguientes requisitos: (i) Demostrar un aumento neto de personal respecto de los últimos doce (12) meses; (ii) garantizar permanencia mínima del joven por seis (6) meses; (iii) no reemplazar trabajadores para "capturar" el beneficio. El incumplimiento de alguno de estos requisitos dará lugar a las sanciones que le imponga la UGPP respecto de los subsidios y sanciones administrativas, mientras la verificación y sanción de las deducciones tributarias improcedentes corresponderá a la DIAN, actuando ambas entidades de manera coordinada y bajo el respeto del debido proceso.	Parágrafo. La imposición de sanciones por la UGPP o la DIAN deberá efectuarse mediante acto administrativo motivado, garantizando el derecho a la defensa y los recursos establecidos en la ley. Artículo 8°. Certificación automática de primer empleo. La condición de "primer empleo" será determinada mediante interoperabilidad entre PILA–MinTrabajo–UGPP–DIAN. Al reportar la novedad del trabajador en PILA, se generará un identificador digital único que sustituye certificaciones manuales, para todos los efectos tributarios y del subsidio. La interoperabilidad se realizará conforme a la Ley 1581 de 2012, con protocolos de anonimato y consentimiento explícito del joven. Artículo 9°. Ventanilla única y prellenado tributario. La DIAN implementará en los formularios de renta un prellenado de la deducción de los artículos 3° y 6°, con base en el identificador automático. La UGPP habilitará un tablero para trazabilidad de los pagos del subsidio del artículo 4°. Parágrafo. Para garantizar la seguridad digital e interoperabilidad de la información el ministerio de las (TIC) diseñará y supervisará los sistemas electrónicos de reporte en coordinación con la DIAN, la UGPP y el Ministerio de Trabajo. Artículo 10°. Evaluación anual de resultados. El DANE, DIAN, MinTrabajo y UGPP presentarán a las Comisiones séptima de cámara y senado del Congreso de la Republica un informe anual sobre resultados, permanencia y efectos en formalidad. Parágrafo. Dicho informe debe ser publicado en los portales web de las entidades responsables y habilitar mecanismos de participación y veeduría ciudadana que garanticen la transparencia y el control social. Artículo 11°. Cláusula antiabuso. La administración podrá negar o recuperar incentivos cuando detecte simulación de empleo nuevo o sustitución de personal. La UGPP y la DIAN coordinarán actuaciones. CAPÍTULO IV MODIFICACIÓN LEGISLATIVA Artículo 12°. Modificación del artículo 108-5 del Estatuto Tributario. Modifícase el artículo 108-5 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Las personas jurídicas contribuyentes del impuesto sobre la renta podrán deducir en un ciento treinta por ciento (130 %) el valor de los salarios y prestaciones sociales pagados a los trabajadores menores de veintiocho (28) años de edad en su primer empleo formal, durante los dos (2) primeros años de vinculación laboral. Cuando se trate de trabajadores pertenecientes a población prioritaria, víctimas del conflicto armado, personas en condición de discapacidad, jóvenes rurales y jóvenes de estratos 1 y 2— la deducción será del ciento cincuenta por ciento (150 %). La deducción no podrá exceder de ciento quince (115) UVT por cada mes y por trabajador, y solo procederá respecto de empleos nuevos, entendidos como aquellos que representen incremento neto de personal frente al promedio de los doce (12) meses inmediatamente anteriores, verificados mediante la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes – PILA. La condición de primer empleo se acreditará de oficio mediante interoperabilidad entre la PILA, el Ministerio del Trabajo, la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales – UGPP y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, suprimiéndose en consecuencia la exigencia de certificación manual por parte del Ministerio del Trabajo. Artículo 13°. Modificación del artículo 7 de la Ley 1780 de 2016. Modifícase el artículo 7 de la Ley 1780 de 2016, en el sentido de armonizar los incentivos allí previstos con los establecidos en la presente ley, a fin de evitar la doble contabilización de beneficios tributarios o económicos para un mismo trabajador. Parágrafo. Los beneficios establecidos en la presente ley no serán acumulables con lo previsto en la ley 1780 de 2016, salvo el subsidio a la nómina contemplado en el artículo 4 de la presente ley. Artículo 14°. Adición a la Ley 2214 de 2022. Modifícase la Ley 2214 de 2022, adicionándole un artículo 9A, del siguiente tenor: Artículo 9A. Reporte y acceso a incentivos. Las entidades públicas deberán reportar semestralmente al Departamento Administrativo de la Función Pública y al Congreso de la República el cumplimiento de la cuota mínima de vinculación de jóvenes sin experiencia laboral establecida en la presente ley.	Los jóvenes que sean vinculados mediante relación laboral en entidades públicas generarán derecho a los incentivos previstos en el Sistema Integral para el Primer Empleo (SIPE), en los términos de la ley que lo crea. CAPÍTULO V DISPOSICIONES FINALES Artículo 15°. Impacto fiscal. En cumplimiento del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, el Gobierno Nacional presentará el estudio de impacto fiscal del SIPE, ajustado al Marco Fiscal de Mediano Plazo. Parágrafo. Prever que quienes ya aplican el 108-5 con reglas anteriores conserven el beneficio bajo esas reglas por el año en curso. Artículo 16°. Ningún reporte en centrales de riesgo, ni sanciones o registros ante operadores de tránsito, ni la existencia de deudas por servicio público o tributaria podrá constituir una barrera para jóvenes en su primer empleo o para el acceso de cualquier colombiano a un empleo formal. Parágrafo Primero. El Ministerio de Trabajo velará por que en los procesos de incorporación laboral sean realizados sin exigir certificaciones o requisitos que impliquen restricciones distintas a la previstas en la Constitución y en la ley, garantizando así el derecho al trabajo digno en condiciones de igualdad. Parágrafo Segundo. El Ministerio de trabajo reglamentará las acciones y procedimientos pertinentes para imponer las sanciones a lugar, en caso de vulneración del contenido de la presente ley. En todo caso, si un colombiano ve vulnerados sus derechos a la incorporación de su primer empleo deberá elevar solicitud al Ministerio de Trabajo quien deberá realizar las acciones encaminadas para evitar una vulneración de sus derechos. Artículo 17°. Derogatorias. Deróguense las disposiciones que le sean contrarias a la presente ley. Artículo 18°. Reglamentación y vigencia. El Gobierno Nacional reglamentará la presente ley en un plazo máximo de seis (6) meses a partir de su promulgación. Cordialmente,  ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ Senador de la República Proyecto: Valeria Gómez Revisión: Carlos González
SENADO DE LA REPÚBLICA SECRETARÍA GENERAL EL día 30 de Septiembre del año 2020 Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley X Acto legislativo No. 278 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: H. Antonio José Correa  SECRETARIO GENERAL	Exposición de Motivos I. Objeto del Proyecto. La presente ley tiene por objeto crear el Sistema Integral de Incentivos al Primer Empleo (SIPE) como un marco normativo permanente, coherente y unificado, orientado a promover la inserción laboral formal de los jóvenes colombianos entre los dieciocho (18) y veintiocho (28) años que acceden a su primer empleo. Para tal fin, se establecen mecanismos de estímulo económico y tributario dirigidos a los empleadores, reglas de interoperabilidad y verificación automática que garanticen seguridad jurídica y simplificación administrativa, así como instrumentos de seguimiento y evaluación que permitan medir de manera periódica los resultados y el impacto de la política pública. Este Sistema se fundamenta en la necesidad de reducir las barreras estructurales que enfrentan los jóvenes al ingresar al mercado laboral, particularmente la exigencia de experiencia previa, la informalidad, la rotación temprana y la desigualdad territorial. En consecuencia, se busca no solo abaratar los costos de contratación para los empleadores, sino también fortalecer la empleabilidad del joven a través de incentivos vinculados a la formación técnica, tecnológica y profesional, y a la permanencia en el empleo, con un enfoque diferencial que atienda las realidades del campo, las regiones con mayor desempleo y las poblaciones en situación de vulnerabilidad. Con la creación del SIPE se pretende consolidar una política integral que armonice los esfuerzos normativos dispersos de la última década, como la Ley 1429 de 2010, la Ley 1780 de 2016, la Ley 2214 de 2022 y los programas transitorios de subsidio a la nómina implementados en 2021–2023, en un único sistema articulado, simple y evaluable. El objeto de esta ley, por tanto, no se limita a ofrecer alivios fiscales o subsidios aislados, sino a garantizar que la transición del joven hacia su primer empleo formal se convierta en un proceso sostenible, acompañado de formación, retención y supervisión estatal, en beneficio del desarrollo económico, la equidad social y la productividad nacional. II. Consideraciones. El desempleo juvenil en Colombia ha sido persistentemente superior al promedio nacional durante más de una década, con brechas territoriales agudas que castigan de manera desproporcionada a regiones de menor dinamismo económico. Hacia finales de 2024 la desocupación juvenil se ubicó en torno al 15,6%, frente a un 9,1% del agregado nacional, y en ciudades como Quibdó alcanzó picos cercanos al 39,9%, cifras que reflejan tanto déficits estructurales de empleabilidad como cuellos de botella de transición educación–trabajo que

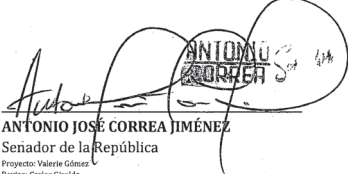
lastran la movilidad social intergeneracional.¹ Estos datos no solo ilustran una coyuntura: explican la racionalidad de política que llevó a la expedición de la Ley 1429 de 2010, denominada “Ley de Formalización y Primer Empleo”, cuyo propósito declarado fue promover la formalización y la generación de empleo a través de incentivos focalizados para poblaciones con mayores barreras de acceso al mercado laboral, con énfasis original en jóvenes de 18 a 28 años sin experiencia que, en el tránsito legislativo, se amplió a otros grupos vulnerables como mujeres mayores de 40 años desempleadas, personas con discapacidad y población desplazada.² La filosofía de intervención, reducir costos y trámites para el empleador, abatir la informalidad y “acortar el camino” entre el joven sin experiencia y su primer empleo formal, descansó en la premisa de que el precio relativo del trabajo juvenil y la carga administrativa condicionan la decisión de contratar; por ello, la arquitectura normativa combinó exenciones, deducciones y alivios procedimentales para alinear incentivos privados con objetivos públicos.³ La magnitud de estas brechas se confirma con la información oficial suministrada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en respuesta al radicado 202520030783 de 2025, complementada con los anexos estadísticos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Dichos datos muestran que, además del desempleo abierto, la informalidad laboral juvenil supera el 80% en las zonas rurales y rurales dispersas, lo que implica que la mayoría de jóvenes ocupados carece de contrato y de afiliación plena al sistema de seguridad social. A su vez, los sectores que más absorben jóvenes, comercio, agricultura, servicios y construcción, son también los que concentran mayor precariedad; rotación y subocupación. El DANE evidencia que una fracción importante de jóvenes ocupados declara insatisfacción con ingresos, jornada o pertinencia del trabajo frente a su nivel educativo, lo que refleja que el problema no radica únicamente en la ausencia de empleo, sino en la baja calidad y estabilidad de las oportunidades existentes. Estas cifras confirman que el marco vigente es insuficiente y justifican un rediseño integral como el que plantea el Sistema Integral de Incentivos al Primer Empleo (SIPE). III. Antecedentes normativos e internacionales. En su diseño, la Ley 1429/2010 desplegó instrumentos de tres familias. Primero, beneficios tributarios por la contratación de jóvenes de 18-28 años sin experiencia: el corazón del esquema, positivizado después en el Estatuto Tributario (art. 108-5), autorizó a los ¹ Infobae. (2025, 13 de febrero). <i>Colombia redujo el número de ‘ninis’, pero el desempleo juvenil sigue sin solución</i>, estas son las cifras. https://www.infobae.com/colombia/2025/02/13/colombia-redujo-el-numero-de-ninis-pero-el-desempleo-juvenil-sigue-sin-solucion-estas-son-las-cifras/ ² Congreso de la República de Colombia. (2010). <i>Ley 1429 de 2010</i>. SUIN-Juriscol. https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=leyes/1679908; Véase también reseñas de trámite y alcance en: “content Salario Empleo” (Scribd). https://es.scribd.com/document/863983283/content ³ Notaría 19 de Bogotá. (s. f.). <i>Ley del primer empleo</i>. https://www.notaria19bogota.com/ley-del-primer-empleo/	empleadores a deducir el 120% de los pagos por salarios de trabajadores menores de 28 años vinculados en su primer empleo formal, con un tope de 115 UVT por mes y por trabajador, aplicable en el año gravable de la vinculación inicial y supeditado a que se tratara de “empleo nuevo” y a la certificación del Ministerio del Trabajo sobre la condición de primer empleo.⁴ Segundo, incentivos a la formalización de nuevas pequeñas empresas: reducción temporal de costos de matrícula y renovación mercantil, y un régimen de progresividad del impuesto de renta para pequeñas empresas de reciente creación, con tarifas efectivas decrecientes en los primeros años, orientado a aliviar restricciones de liquidez y a desincentivar la informalidad.⁵ Tercero, exoneraciones y devoluciones en cargas parafiscales por nuevos empleos de la población objetivo, mecanismo que buscó abaratar el costo total de la vinculación; si bien parte de esos parafiscales (SENA/ICBF) se eliminaron para salarios bajos con la reforma tributaria de 2012, subsistieron beneficios focalizados, y posteriormente la Ley 1780 de 2016 reafirmó la exención de aportes a cajas de compensación durante el primer año por cada joven contratado, condicionada a incremento neto de empleo y nómina.⁶ El hilo conductor fue claro: reducir el costo marginal de contratar jóvenes y disminuir fricciones de entrada a la formalidad, preservando principios de adicionalidad (empleos nuevos) y focalización (grupos con mayores barreras). La evidencia disponible sugiere, sin embargo, que la Ley 1429 alcanzó logros parciales y enfrentó límites importantes. Un análisis econométrico temprano mostró que la norma contribuyó a aumentar la proporción de jóvenes con contrato formal, efecto más notorio en áreas urbanas, pero no logró reducciones significativas y persistentes de la tasa de desempleo juvenil, lo que sugiere patrones de “traslado” desde el empleo informal hacia el formal más que creación neta de puestos de trabajo.⁷ A este desempeño heterogéneo se sumaron fallas de implementación ampliamente reportadas por la práctica profesional: baja difusión entre mipymes, complejidad administrativa, en particular la exigencia de gestionar ante el Ministerio del Trabajo una certificación de “primer empleo” por cada joven, y un diseño tributario cuya utilidad efectiva se concentró en firmas con bases gravables positivas, dejando por fuera a microempresas con utilidades bajas o pérdidas.⁸ La evidencia más reciente suministrada por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN – en respuesta a un derecho de petición trasladado por el Ministerio de Hacienda en 2025 ⁴ Ibid.; y desarrollo del art. 108-5 ET en reseñas prácticas: Notaría 19 de Bogotá, <i>op. cit.</i> ⁵ Departamento Administrativo de la Función Pública. (s. f.). <i>Fichas normativas asociadas a la Ley 1429/2010</i>. https://www.funcionpublica.gov.co ⁶ Congreso de la República de Colombia. (2016). <i>Ley 1780 de 2016</i>, art. 7. Gestor Normativo – Función Pública. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=69573 ⁷ Velásquez, A. (2014). <i>Análisis de los efectos de la Ley de Primer Empleo en Colombia</i> (síntesis en “content Salario Empleo”, Scribd). https://es.scribd.com/document/863983283/content ⁸ Notaría 19 de Bogotá, <i>op. cit.</i> (requisitos de certificación y trámites); reseñas técnicas y oficios citados en la práctica tributaria confirman la exigencia de certificación del MinTrabajo como soporte de la deducción del art. 108-5 ET.
confirma esta problemática. Según la entidad, durante los años 2021 a 2024 menos de 250 contribuyentes en promedio accedieron al beneficio de deducción por primer empleo previsto en el artículo 108-5 del Estatuto Tributario, a pesar de que su costo fiscal anual superó en algunos periodos los 3,4 billones de pesos, concentrado mayoritariamente en personas jurídicas de gran tamaño. Esta baja utilización, combinada con alta concentración y deficiencias en la trazabilidad de la información, pues la DIAN reconoce vacíos en bases exógenas y la inexistencia de datos completos para ciertos años, demuestra que el esquema vigente es inequitativo, poco eficiente y altamente susceptible a abusos. Tales resultados reafirman la necesidad de un rediseño integral que simplifique el acceso, garantice verificaciones automáticas y condicione los beneficios a empleos nuevos y verificables, como lo plantea el Sistema Integral de Incentivos al Primer Empleo (SIPE). La respuesta del legislador a estas tensiones fue expandir el perímetro de la política. La Ley 1780 de 2016 incorporó medidas para atacar barreras no pecuniarias y robustecer la transición al empleo: exención de matrícula mercantil para pequeñas empresas de jóvenes emprendedores (art. 3), exoneración de aportes a cajas de compensación por el primer año de nuevos trabajadores jóvenes condicionada a incremento neto de empleo (art. 7), flexibilización del requisito de situación militar para facilitar contrataciones oportunas (art. 20) y la creación del programa “Estado Joven”, que abrió plazas de prácticas remuneradas en entidades públicas para estudiantes y recién egresados, reconociendo la práctica como experiencia a efectos laborales.⁹ Este último componente se articuló con la Ley 2043 de 2020, que reconoció legalmente las prácticas como experiencia profesional en concursos y procesos de selección, atendiendo el círculo vicioso “no me contratan porque no tengo experiencia y no tengo experiencia porque no me contratan”.¹⁰ De otro lado, el artículo 196 de la Ley 1955 de 2019 (PND 2018–2022) ordenó remover exigencias de experiencia en empleos públicos de nivel de entrada y fijó metas de vinculación juvenil en el Estado, mandato desarrollado de manera sistemática por la Ley 2214 de 2022, que definió “jóvenes sin experiencia”, dispuso ajustes obligatorios de manuales de funciones para suprimir requisitos de experiencia en cargos iniciales, estableció cuotas mínimas del 10% en plantas temporales, nombramientos provisionales y contratos de prestación de servicios que no requieren experiencia, previó criterios de territorialidad para favorecer talento local y encomendó campañas institucionales de promoción, así como estrategias en concursos de mérito para procurar al menos 10% de vacantes para jóvenes sin experiencia.¹¹ La Ley 2214, además, ordenó al Gobierno reglamentar una estrategia específica de mercado laboral rural joven, reconociendo la singularidad de barreras en el campo, y dispuso mecanismos de seguimiento por parte del Departamento ⁹ Congreso de la República de Colombia. (2016). <i>Ley 1780 de 2016</i>. Gestor Normativo – Función Pública. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=69573 ¹⁰ Congreso de la República de Colombia. (2020). <i>Ley 2043 de 2020</i>. (Reseña y aplicación en Gestor Normativo – Función Pública). https://www.funcionpublica.gov.co ¹¹ Congreso de la República de Colombia. (2022). <i>Ley 2214 de 2022</i>. Gestor Normativo – Función Pública. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=186266	Administrativo de la Función Pública, que debe publicar anualmente los resultados de vinculación juvenil por entidad.¹² En paralelo, y como respuesta coyuntural a la crisis pospandemia, la Ley 2155 de 2021 creó un subsidio temporal a la nómina para fomentar nuevas contrataciones, con una línea específica del 25% de un salario mínimo para cada joven adicional de 18 a 28 años, por hasta doce meses, administrado por la UGPP. La política probó ser una palanca eficaz de corto plazo: entre julio de 2021 y febrero de 2022 se reportaron 370.140 nuevas vinculaciones cobijadas por el incentivo, de las cuales 286.143 correspondieron a jóvenes, confirmando que los empleadores responden a estímulos directos cuando el diseño reduce fricción operativa y liquidez.¹³ No obstante, su carácter transitorio y la ausencia de anclajes de empleabilidad (formación y retención) revelaron la necesidad de institucionalizar un esquema permanente y más integral que heredara lo que funcionó (subsidio directo simple, adicionalidad verificable) y corrigiera lo que no (burocracia del certificado manual, dispersión normativa, débil vínculo con capacitación). Esta evolución, desde un enfoque inicial basado en deducciones tributarias hacia una arquitectura mixta que combina subsidios, exenciones en costos laborales, cuotas públicas, reconocimiento de prácticas y articulación educación–trabajo, es coherente con la evidencia comparada: experiencias de América Latina y Europa muestran que los subsidios puros, en ausencia de formación pertinente y servicios de intermediación robustos, tienen impactos limitados en trayectorias laborales de largo plazo; por el contrario, la combinación de incentivos económicos “inteligentes” con aprendizaje en el trabajo, pasantías masivas y orientación profesional mejora la empleabilidad, reduce el abandono temprano y aminora el riesgo de sustitución o “peso muerto”.¹⁴ A la luz de estas lecciones, la presente propuesta legislativa plantea un Sistema Integral para el Primer Empleo que unifica y simplifica incentivos, refuerza la condicionalidad a empleo adicional, elimina trámites que hoy desincentivan su uso y vincula explícitamente los apoyos a la empleabilidad del joven. En primer término, resulta indispensable sustituir el cuello de botella procedimental derivado de la exigencia de certificación manual del Ministerio del Trabajo para acreditar el “primer empleo”, requisito que ha implicado cargas documentales (historia laboral, certificados, formatos) y demoras incompatibles con las dinámicas de contratación de mipymes, además del riesgo de glosas tributarias si el soporte no está listo en el ciclo declarativo, por una verificación automática de oficio interoperando PILA–MinTrabajo– ¹² Ibid., arts. 1–6, 9 y 10 (estrategia de mercado laboral rural joven y transparencia de resultados a cargo del DAFP). ¹³ Infobae. (2021, 31 de octubre). <i>Decreto de subsidios para empresas que generen empleo a los jóvenes ya está firmado</i>. https://www.infobae.com/america/colombia/2021/10/31/decreto-de-subsidios-para-empresas-que-generen-empleo-a-los-jovenes-ya-esta-firmado/; Actualícese. (2022). <i>Incentivos del Gobierno nacional han generado más de 300 mil empleos</i>. https://actualicese.com/incentivos-del-gobierno-nacional-han-generado-mas-de-300-mil-empleos/ ¹⁴ Rinesi, E., <i>op. cit.</i>; y lineamientos OIT sobre transición escuela–trabajo citados en la prensa de referencia. Véase también Infobae (2025) sobre brechas de empleabilidad juvenil, <i>op. cit.</i>

UGPP–DIAN, que genere un identificador digital con efectos plenos para deducciones y subsidios.¹⁵ Esta medida se alinea con los principios de eficiencia y certeza tributaria, reduce costos de cumplimiento y homologa la práctica con otros prellenados que la administración ya realiza con información exógena. En segundo término, la experiencia del subsidio a la nómina juvenil de 2021–2023 aconseja institucionalizar un apoyo directo equivalente al 25% del salario mínimo por doce meses, compatible con la deducción del art. 108-5 ET, condicionado a incremento neto de empleo verificado por PILA y con pagos automáticos, sin postulaciones mensuales, para maximizar adopción por mipymes.¹⁵ En tercer término, para desalentar estrategias oportunistas de “captura del beneficio” sin inversión en capital humano, se propone un bono de retención y formación: si el joven completa 200 horas de capacitación certificada (SENA u oferentes acreditados) y permanece 12 meses vinculado, el empleador recibe un bono único; esta lógica reconoce el mandato constitucional de formación (arts. 53 y 54), incorpora la recomendación internacional de enlazar subsidios con empleabilidad y favorece la productividad de la empresa.¹⁶ Finalmente, se sugiere un enfoque diferencial territorial: incrementar el subsidio en municipios con desempleo juvenil superior al promedio nacional y cofinanciar transporte y conectividad en zonas rurales, donde las barreras de acceso físico y digital limitan la inserción, en consonancia con acciones afirmativas constitucionales y con el mandato legal de desarrollar mercados laborales rurales para jóvenes.¹⁴ La coherencia del proyecto con el bloque normativo vigente se asegura mediante armonizaciones puntuales. En materia tributaria, la modificación del artículo 108-5 del Estatuto Tributario para elevar el porcentaje de la deducción, extender su duración a dos años, preservar el tope de 115 UVT y sustituir la certificación manual por interoperabilidad, respeta los principios de legalidad, equidad, progresividad y eficiencia (C.P. art. 338 y 363) y requiere iniciativa o aval gubernamental (C.P. art. 154), como ha recalcado la jurisprudencia. En el campo laboral público, la compatibilidad del sistema con la Ley 2214 de 2022 garantiza que los jóvenes sin experiencia vinculados al Estado mediante relación laboral generen los mismos derechos a incentivos que en el sector privado, y añade un mecanismo de reporte semestral al DAFP y al Congreso para asegurar rendición de cuentas y control político, reforzando la eficacia de las cuotas del 10% en provisionales, temporales y contratos de prestación de servicios que no requieren experiencia.¹³ En lo operativo, la DIAN deberá prellenar en los formularios de renta la deducción aplicable con base en el identificador automático, y la UGPP habilitar un tablero de trazabilidad de pagos del subsidio para fortalecer transparencia y control social. Estas medidas no son cosméticas: constituyen el eje de simplificación que, a juicio de la práctica y de la experiencia comparada, marca la diferencia entre un incentivo subutilizado y un programa masivo y costo-efectivo. La comparación internacional corrobora la senda escogida. En América Latina, los programas que descansaron casi exclusivamente en alivios contributivos a empleadores (por ejemplo, iniciativas argentinas orientadas a eximir cotizaciones durante el primer año de contrato juvenil o el Programa Primer Empleo mexicano de créditos fiscales) exhibieron uso modesto y cuestionamientos de eficacia; México, de hecho, viró hacia un esquema de subsidio directo al	joven-aprendiz (“Jóvenes Construyendo el Futuro”), con cobertura amplia pero retos en la calidad formativa y la inserción posterior, lo que refuerza la idea de que los subsidios deben empalmarse con estándares de capacitación y seguimiento.¹⁵ En Europa, la Garantía Juvenil fijó un compromiso de oferta en cuatro meses de empleo, educación o práctica, y su éxito se asoció a la integración con sistemas de formación dual, orientación y servicios públicos de empleo robustos, no solo a subvenciones puntuales.¹⁶ Esta evidencia converge con las recomendaciones de la OIT: facilitar transiciones escuela–trabajo mediante formación pertinente (incluidas competencias digitales), servicios de intermediación y medidas específicas para jóvenes vulnerables, de modo que los incentivos económicos no operen en vacío sino anclados a la empleabilidad real.¹⁶ Por todo lo anterior, la exposición de motivos de esta iniciativa subraya cuatro correcciones de diseño imprescindibles. Primero, simplicidad y unificación: un régimen único y estable que incorpore, con reglas claras y automáticas, la deducción del primer empleo y el subsidio a la nómina, evitando la dispersión normativa que ha caracterizado la última década. Segundo, adicionalidad y antiabuso: condicionar los beneficios a empleos realmente nuevos, con verificación objetiva por PILA y cláusulas de recobro ante sustitución o simulación; este es el mecanismo central para reducir el “deadweight” y contener el costo fiscal, alineando la política con el principio de eficiencia tributaria. Tercero, empleabilidad y retención: vincular incentivos con formación certificada y permanencia mínima, para que el primer empleo no sea un episodio efímero sino una puerta de entrada efectiva a trayectorias laborales dignas y productivas. Cuarto, territorialidad y equidad: reconocer las asimetrías urbano-rurales y de género, intensificando apoyos donde las brechas son mayores y articulando con compras públicas, emprendimiento joven y la estrategia de mercado laboral rural prevista por la Ley 2214.¹⁴ Con estas piezas, la ley no se limita a “abaratar” la contratación juvenil; construye un ecosistema donde contratar jóvenes es sencillo, verificar adicionalidad es automático, formar y retener tiene premio y el Estado rinde cuentas periódicamente de resultados ante la ciudadanía y el Congreso. Esta propuesta no pretende desconocer los avances logrados; los ordena, los potencia y corrige sus fallas. Su aspiración es que la política de primer empleo deje de ser un mosaico de buenos propósitos con baja adopción, para convertirse en un sistema integral, simple y evaluable que, año tras año, demuestre en cifras su contribución a cerrar la brecha de desempleo juvenil, elevar la formalidad y aumentar la productividad del trabajo joven en Colombia. Esa es, en suma, la razón de ser de este proyecto. ¹⁵ La Jornada. (2009, 14 de marzo). <i>Fallido, el principal programa de Calderón para generar empleos</i>. https://www.jornada.com.mx/2009/03/14/economia/015n1eco; referencias al proyecto argentino y debates OIT en Rinesl, E., <i>op. cit.</i>; para Paraguay, véase: Congreso de la Nación (PY). <i>Ley 1980/2002 – De primer empleo y expedientes de reforma (SILPy)</i>. https://silpy.congreso.gov.py/descarga/expediente-2231
IV. Marco constitucional y legal. El presente proyecto de ley encuentra sustento en varios mandatos de la Constitución Política de Colombia que orientan la acción estatal hacia la protección y promoción del trabajo digno, la igualdad material y la intervención económica en beneficio del interés general. En primer lugar, el artículo 25 reconoce el trabajo como un derecho fundamental y como una obligación social que goza de la especial protección del Estado, lo cual exige que se adopten políticas públicas que faciliten el acceso efectivo al empleo formal, particularmente para los jóvenes que enfrentan mayores barreras de inserción. En segundo término, los artículos 53 y 54 consagran los principios mínimos fundamentales del trabajo y el deber estatal de promover la formación y habilitación profesional y técnica, lo que legitima la inclusión de incentivos asociados a capacitación y retención laboral. El artículo 13, a su vez, establece la igualdad real y efectiva y habilita al legislador para expedir medidas de acción afirmativa a favor de poblaciones en situación de desventaja, entre ellas los jóvenes, quienes históricamente presentan tasas de desempleo superiores al promedio nacional y enfrentan la exigencia desproporcionada de experiencia previa. En el campo económico y tributario, los artículos 333 y 334 de la Carta autorizan al Estado a intervenir en la economía con el fin de mejorar la calidad de vida, promover la productividad y asegurar el acceso al empleo, lo que avala la implementación de deducciones fiscales y subsidios condicionados como instrumentos legítimos de política pública. El artículo 338 establece la reserva de ley en materia tributaria y exige que el legislador defina de manera clara los elementos esenciales de los beneficios fiscales, mientras que el artículo 363 fija los principios de equidad, eficiencia y progresividad que deben orientar toda política impositiva y que se cumplen en este proyecto al limitar los beneficios a empleos realmente nuevos y al establecer topes que eviten concentraciones inequitativas. Asimismo, el artículo 154 de la Constitución señala que las disposiciones en materia tributaria deben iniciar su trámite en la Cámara de Representantes y contar con iniciativa o aval del Gobierno Nacional cuando impliquen afectación de ingresos públicos, lo que refuerza la necesidad de acompañar esta iniciativa con el correspondiente análisis fiscal conforme a la Ley 819 de 2003. Adicionalmente, el proyecto respeta los principios de la función administrativa consagrados en el artículo 209, al proponer mecanismos de interoperabilidad de datos que garanticen eficiencia, celeridad y transparencia en la verificación de la condición de primer empleo, en armonía con el derecho fundamental al habeas data (artículo 15) y con la Ley Estatutaria 1581 de 2012 sobre protección de datos personales. Por último, el artículo 114 recuerda que corresponde al Congreso hacer las leyes y ejercer control político sobre su ejecución, de manera que el mandato de evaluación anual previsto en el articulado se integra al sistema de pesos y contrapesos propio del Estado social de derecho.	V. Conflictos de Interés. Teniendo en cuenta el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, “Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992”, y 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 que: <i>“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.</i> <i>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.</i> <i>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.</i> <i>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.</i> <i>(...)”</i> Igualmente, El Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, determinó: <i>“No cualquier interés configura la causal de desinversión 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...”.</i> Bajo este marco, se considera que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley, a pesar de su carácter general y extenso en la materia que trata, podría crear conflictos de interés en tanto al congresista o pariente dentro de los grados de ley sea beneficiario con los términos dispuestos en la presente ley. En este sentido, es importante subrayar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación de la

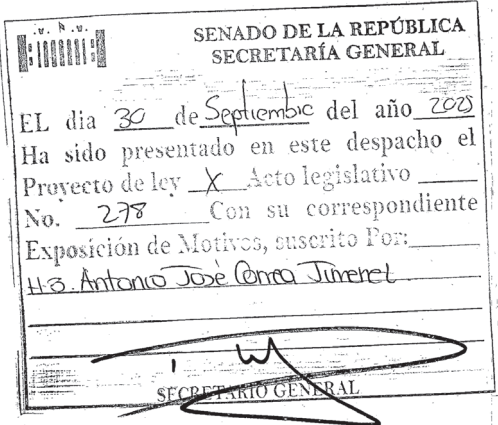
iniciativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar inmerso

VI. Impacto Fiscal.
El proyecto exige la presentación de un estudio de impacto fiscal en cumplimiento de la Ley 819 de 2003, asegurando sostenibilidad y fuentes claras de financiación.

Cordialmente,



ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ
Senador de la República
Proyecto: Valerio Gómez
Revisor: Carlos Giraldo



SECCIÓN DE LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 30 de Septiembre de 2025

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.278/25 Senado “POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL SISTEMA INTEGRAL DE INCENTIVOS AL PRIMER EMPLEO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión SÉPTIMA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.



DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – SEPTIEMBRE 30 DE 2025

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión SÉPTIMA Constitucional y enviase copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA



LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY
SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA



DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Proyecto: Rudy Maestre
Revisor: Dra. Doli Rojas – Jefe (E) Sección Leyes

PROYECTO DE LEY NÚMERO 279 DE 2025 SENADO

por medio de la cual se regulan las fórmulas tarifarias en energía y se dictan otras disposiciones.

PROYECTO DE LEY NO. 279 DE 2025 “POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULAN LAS FÓRMULAS TARIFARIAS EN ENERGÍA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

Bogotá D.C., 29 de Septiembre de 2025

Doctor
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ
Secretario General
Senado de la República

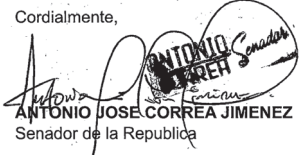
Asunto: Radicación de Proyecto de Ley “POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULAN LAS FÓRMULAS TARIFARIAS EN ENERGÍA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

Doctor González:

De manera atenta y en consideración de los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1992 presento al Senado de la República el Proyecto de Ley “por medio de la cual se regulan las fórmulas tarifarias en energía y se dictan otras disposiciones” iniciativa legislativa que cumple con las disposiciones correspondientes al orden de redacción consagrado en el artículo 145 de la citada Ley.

Agradezco disponer el trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la Ley 5 de 1992 respecto del siguiente proyecto.

Cordialmente,



ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ
Senador de la República

PROYECTO DE LEY NO. 279 DE 2025 “POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULAN LAS FÓRMULAS TARIFARIAS EN ENERGÍA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1º - OBJETO: La presente ley establece las directrices para la modificación de la tarifas del servicio público domiciliario de energía eléctrica para garantizar un equilibrio entre la sostenibilidad económica y fiscal de la empresas operadoras económica, la eficiencia en la prestación del servicio y la protección de los intereses de los usuarios. Todo ello en condiciones de equidad, transparencia, participación ciudadana y respecto al principio de sostenibilidad fiscal.

ARTÍCULO 2º - MODIFÍQUESE EL ARTÍCULO 126 DE LA LEY 142 DE 1994, EL CUAL QUEDARÁ ASÍ:

ARTÍCULO 126. VIGENCIA DE LAS FÓRMULAS DE TARIFAS. Las fórmulas tarifarias tendrán una vigencia de cinco años, salvo que antes haya acuerdo entre la empresa de servicios públicos y la comisión para modificarlas o prorrogarlas por un periodo igual. Excepcionalmente podrán modificarse en cualquier tiempo, de oficio o a petición de parte, cuando sea evidente que se cometieron graves errores en su cálculo, se lesionen injustamente los intereses de los usuarios o que ha habido razones de caso fortuito o fuerza mayor que comprometen la prestación del servicio.

Vencido el periodo de vigencia de las fórmulas tarifarias, continuarán rigiendo mientras la comisión no fije las nuevas.

PARÁGRAFO 1. Para el servicio público domiciliario de energía eléctrica, las fórmulas tarifarias podrán ser modificadas excepcionalmente antes del plazo de cinco años previa verificación por parte de la CREG, cuando se evidencie un incumplimiento en el plan de inversiones por parte de la empresa prestadora del servicio, , Estas modificaciones buscarán garantizar la prestación eficiente y continua del servicio, sin comprometer la capacidad de pago de los usuarios.

PARÁGRAFO 2. En ningún caso las fórmulas tarifarias de energía eléctrica podrán modificarse de manera exclusiva en favor de la empresa prestadora del servicio, desconociendo los intereses de los usuarios. Toda modificación deberá responder a criterios técnicos definidos por la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), previa consulta pública con participación ciudadana garantizando simultáneamente la suficiencia financiera de las empresas y la capacidad de pago de los usuarios.

ARTÍCULO 3º - MODIFÍQUESE EL PARÁGRAFO TERCERO DEL ARTÍCULO 290 DE LA LEY 1955 DE 2019, EL CUAL QUEDARÁ ASÍ: PARÁGRAFO TERCERO. Las competencias establecidas en este artículo podrán ser asumidas por el Presidente de la República mediante decreto motivado en ejercicios de sus facultades constitucionales y legales , en ningún caso las modificaciones que se adopte podrán generar compromisos al estado por posible pérdida de las utilidades de las empresas de servicios públicas y/o operadoras. ARTÍCULO 4º - MODIFÍQUESE EL ARTÍCULO 318 DE LA LEY 1955 DE 2019, EL CUAL QUEDARÁ ASÍ: ARTÍCULO 318. RÉGIMEN TRANSITORIO ESPECIAL PARA ASEGURAR LA SOSTENIBILIDAD DE LA PRESTACIÓN EFICIENTE DEL SERVICIO. Con el fin de asegurar la prestación eficiente y sostenible del servicio público domiciliario de energía eléctrica en la Costa Caribe, teniendo en cuenta el estado de Electricaribe S.A. E.S.P. al momento de su intervención, autorícese al Gobierno Nacional para establecer un régimen transitorio especial en materia tarifaria para las actividades de distribución y comercialización del mercado de dicha empresa o las que se constituyan en el marco de su procesos de toma de posesión . Este régimen regulatorio especial deberá Garantizar que la variación en las tarifas para esta región sea al menos igual a la variación porcentual de tarifas del promedio nacional, considerando las inversiones debidamente efectivamente realizadas por las empresas operadoras y el gobierno nacional así como el cumplimiento de las metas de calidad y, por ende, la reducción de pérdidas tendrá aplicabilidad de este régimen transitorio especial. En ningún caso las pérdidas no técnicas del sistema podrán ser cobradas o asumidas por los usuarios. En un término de tres (3) meses el Gobierno Nacional determinará un esquema específico de financiamiento para estas pérdidas. PARÁGRAFO PRIMERO. En un término de 3 meses a la presente ley la CREG deberá expedir una nueva fórmula tarifaria que tenga en cuenta las inversiones realizadas por la empresas operadoras y el gobierno nacional, priorizando la reducción de pérdidas técnicas y no técnicas las cuales no deben ser asumida por el usuario. PARÁGRAFO SEGUNDO: El uso de recursos del Sistema General de Regalías, Sistema General de Participaciones, recursos propios u OCAD Paz para financiar infraestructura eléctrica deberá contar previamente con concepto técnico favorable del Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda, garantizando la sostenibilidad fiscal y el cumplimiento de los fines propios de cada fuente de financiación. PARÁGRAFO TERCERO. Las entidades estatales que sean deudoras de Electricaribe S.A. E.S.P y los actuales operadores de energía, deberán	desarrollar planes de ahorro y eficiencia energética, así como acuerdos de pagos a través de cronogramas de financiamiento. PARAGRAFO CUARTO: Toda entidad pública y privada que incurra en conexiones ilegales será sujeta a sanciones administrativas, disciplinarias, penales en los términos de la ley. ARTÍCULO 5º. Revisión de Planes de Inversión, Exoneración de Alumbrado Público y Unificación de Tarifas. La Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) llevará a cabo una revisión bienal de los planes de inversión, mejoramiento y mantenimiento de las empresas del sector eléctrico, con el objetivo de reducir las pérdidas técnicas y no técnicas en el servicio de energía eléctrica, optimizando la calidad del servicio y garantizado la sostenibilidad económica de las operaciones. Adicionalmente, la CREG elaborara un informe de seguimiento con los resultados de dicha revisión la cual deberá: 1. Presentarla a las comisiones quintas del congreso de la república tanto de senado y cámara, publicarlo en la página web de la CREG. 2. Debe contener recomendaciones vinculantes para las empresas operadoras respecto a la inversiones de planes de inversión y metas de reducción de pérdida. ARTÍCULO 6º. Exoneración de Alumbrado Público y Unificación de Tarifas. (Propuesta alternativa) Exonérase a los usuarios de estratos 1 y 2 del pago del impuesto de alumbrado público, en los términos de la Ley 1819 de 2016. El Gobierno Nacional establecerá un mecanismo de compensación fiscal para los municipios con el fin de garantizar la sostenibilidad financiera de este servicio colectivo." ARTÍCULO 7º. Condiciones para los Operadores del Servicio. Los operadores del servicio de energía eléctrica deberán priorizar la correcta prestación y el mantenimiento óptimo de los servicios ofrecidos. El incumplimiento de estas obligaciones podrá dar lugar previa verificación de la superintendencia de servicios público mediante el procedimiento administrativo correspondiente a la terminación unilateral de los contratos de prestación de servicios sin perjuicio sin las demás sanciones administrativas, penales y disciplinarias a que haya lugar. ARTÍCULO 8. Clasificación climática. La clasificación climática a la que corresponde cada municipio del territorio nacional, teniendo en cuenta la
sensación térmica en función de la humedad, la temperatura y la altitud, se determinará con base en metodología avalada por estudios técnicos de la Unidad de Planeación Minero Energética – UPME, evitando la discrecionalidad en su aplicación. Las principales variables que definen el clima y la sensación térmica según la clasificación climática son: 1. Frío. Temperatura promedio entre 12 y 18°C, altitud sobre el nivel del mar entre 2000 a 2999 (msnm). 2. Templado. Temperatura promedio entre 18 y 24°C, altitud sobre el nivel del mar entre 1000 a 1999 (msnm). 3. Cálido húmedo. Temperatura promedio superior a 24°C, humedad relativa promedio superior al 75%, altitud sobre el nivel del mar inferior a 1000 (msnm). 4. Cálido seco. Temperatura promedio superior a 24°C, humedad relativa promedio inferior al 75%, altitud sobre el nivel del mar inferior a 1000 (msnm). La cantidad de Kwh-m para el consumo básico de subsistencia o nivel de consumo indispensable y para el consumo máximo de lujo será definida mediante resolución, teniendo en cuenta los factores previstos en la normatividad vigente, especialmente aquellos relacionados con la sensación térmica ARTICULO 9. Modifíquese el ARTÍCULO 12 de la Ley 143 de 1994, el cual quedará así: Artículo 12. Planeación de la generación de energía eléctrica. En la planeación de la generación de energía eléctrica, será un factor determinante el análisis de los impactos, riesgos y oportunidades asociados a la crisis climática y la variabilidad climática. La Unidad de Planeación Minero Energética – UPME – incluirá dentro de sus estudios de expansión energética la identificación geográfica de zonas con mayor potencial y menor riesgo climático para cada tipo de fuente energética, conforme a criterios de eficiencia, sostenibilidad ambiental y seguridad energética. Parágrafo 1. En ningún caso la planificación y desarrollo de proyectos de generación de energía podrá comprometer el abastecimiento de agua potable o la disponibilidad de recursos hídricos para la producción de alimentos. Previo a la expedición de la declaratoria de utilidad pública para proyectos energéticos, se deberá contar con un concepto técnico vinculante emitido por la autoridad ambiental competente, que certifique la no afectación sustancial de dichos recursos.	Parágrafo 2. Los planes de generación de energía formulados por la UPME en cumplimiento de este artículo serán de obligatorio cumplimiento para el sector eléctrico. ARTÍCULO 9º. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación. Cardinalmente, ANTONIO JOSÉ CORREA JIMENEZ Senador de la Republica SENADO DE LA REPÚBLICA SECRETARÍA GENERAL EL día 30 de September del año 2025 Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley X Acto legislativo No. 279 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: H.S. Antonio José Correa Jiménez SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY NO. 299 DE 2025 "POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULAN LAS FÓRMULAS TARIFARIAS EN ENERGÍA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El 20 de enero de 2023, El Heraldo publicó un artículo a voz del rechazo en Montería sobre el aumento del precio del Kilovatio, el mandatario municipal de ese entonces argumentaba que es inaceptable que mientras en diciembre de 2022 el kilovatio hora (Kw/h) se pagaba a \$798, en febrero de 2023 se pretendiera subir a \$808. En Atlántico, Magdalena y La Guajira, la empresa Aire ha anunciado un alza del 15% para 2023. El aumento del Precio del Kilovatio genera que las familias del Caribe sean asfixiadas por tarifas eléctricas exageradas que impiden el desarrollo y la competitividad de la región. (Cuello, 2023).

El alcalde Carlos Ordosgoitia Sanín, calificó como una "desfachatez" el comunicado del alza del kilovatio/hora, Kw/h, dado a conocer por parte de las directivas de la entidad de servicios públicos:

El manejo y la regulación de las tarifas de energía en el Caribe realmente es inconcebible y una absoluta desfachatez. Cuando los ciudadanos esperábamos que el Kilovatio hora disminuyera, nos encontramos con el anuncio de Afinia, grupo EPM sobre el alza a partir de febrero. (Ordosgoitia, 2023).

Por lo tanto, se exigió al presidente incluir en el presupuesto nacional recursos para cubrir las pérdidas de energía e inversiones en el sector eléctrico del Caribe. Se propuso congelar las tarifas de energía como se hizo con el diésel y los peajes y se exigió a las empresas eléctricas mostrar solidaridad ante la crítica situación que afecta a los hogares del Caribe, puesto que, sus habitantes no pueden seguir soportando la carga de las altas tarifas de energía.

Este tipo de quejas y solicitudes, se han presentado desde hace más de dos años, según la investigación de fuentes. El 20 de mayo de 2022, La W radio, publicó un artículo titulado "Siguen las quejas contra la empresa Afinia por excesivo cobro de energía en Montería", en este se denuncia que Córdoba vive un calvario energético. A los excesivos cobros en las facturas de energía, se suman constantes apagones en diferentes zonas del departamento; el paro armado se convierte en la excusa para las tarifas desmedidas, que golpean duramente el bolsillo de los ciudadanos, reflejado en el alza de los recibos. Por lo que el alcalde, Carlos Ordosgoitia, tomó la decisión de elevar las quejas a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (Hernández, 2022).

Incluido el impuesto de alumbrado público. La regulación de este impuesto recae en los concejos municipales, quienes deben ajustarse a las normas nacionales, como la Ley 97 de 1913, la Ley 84 de 1915, el Decreto 2424 de 2006 y la Ley 1819 de 2016.

gobierno municipal en coordinación con el Concejo de Montería ha determinado que el 15% del valor del consumo de energía va para el alumbrado. Y es aquí donde por el aumento del consumo también se aumenta el 15%, aun en sectores donde no existe ningún tipo de alumbrado público. Ante este panorama, el vocero elevó un llamado tanto al Concejo de la ciudad como al alcalde de Montería para que exploren ajustar hacia la baja ese porcentaje de cobro destinado a la expansión y el mantenimiento del sistema de iluminación pública. La EPSM ha argumentado que las tarifas del alumbrado público son necesarias para financiar la inversión en infraestructura y mantenimiento del sistema (Digital, 2024). Es así, como Montería queda con el cobro de alumbrado público más alto del Caribe para estratos 1 y 2.

Las noticias abarcadas dan cuenta del malestar de la ciudadanía por el alza del 15% en el cobro de energía a todos los estratos en Montería y a las interrupciones en el servicio prestado por la empresa Afinia en algunos sectores de la ciudad. Los usuarios consideran que estas inversiones no se reflejan en una mejora del servicio, son frecuentes los apagones, las fluctuaciones de voltaje y los daños a electrodomésticos y la atención al cliente de Afinia, que consideran deficiente. Por lo tanto, se hace llamado a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para que tome medidas contra Afinia y obligue a la empresa a mejorar la calidad del servicio de energía eléctrica en Montería. (Montería Social e Informativa, 9 de febrero de 2023)³

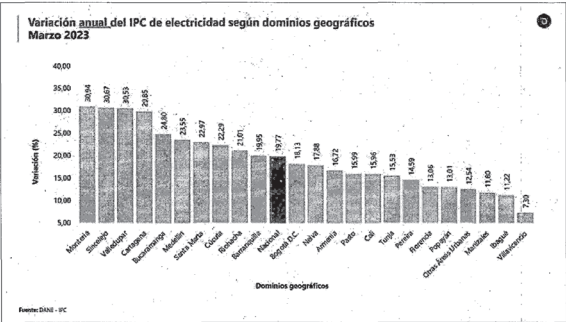
1. Análisis de Datos Tarifas AFILIA AIR-E 2020-2024

El presente acápite analiza la evolución de las tarifas de energía eléctrica cobradas por las compañías AFINIA y AIR-E desde el año 2020 hasta mayo de 2024. A través de este estudio, se busca identificar patrones y tendencias en los incrementos tarifarios aplicados por estas empresas en los últimos cuatro años.

AFINIA:

Desde el inicio de sus operaciones en 2020 hasta marzo de 2024, la empresa AFINIA ha registrado un aumento sustancial en sus tarifas eléctricas, superando el 107%. Específicamente, el costo unitario sin subsidio pasó de \$544,80 en diciembre de 2020 a \$1128,36 en mayo de 2024, lo que implica que la empresa ha duplicado sus precios en menos de cuatro años. Es importante destacar que, según la misma compañía, los precios se mantuvieron sin variación durante los

¿Hasta cuándo soportará Córdoba esta crisis energética?, se convierte en la pregunta latente de los monterianos. La intervención efectiva del Estado es ahora prioridad para garantizar un servicio de energía digno y tarifas justas. Montería ostenta el título de ser la ciudad colombiana con el mayor aumento en las tarifas de energía eléctrica en el último año, según el DANE. Un incremento del 30.94%, que supera con creces la media nacional del 19.77%. (La Razón, 2023).



Las tarifas exorbitantes de energía en Montería tienen su origen en el régimen tarifario aprobado por la CREG¹ para los nuevos operadores que reemplazaron a Electricaribe. Este régimen permite a las empresas trasladar a los usuarios el costo de las pérdidas no técnicas, lo que ha incrementado las tarifas en un 21% para más de 12 millones de personas en el Caribe colombiano. En otras palabras, los ciudadanos de Montería están pagando por la ineficiencia del sistema.

No siendo suficiente el alza aplicada en 2023 al kilovatio, Montería ha experimentado un alza considerable en los últimos meses. En febrero de 2024, se fijó en \$1.065,66 pesos, lo que representa un incremento del 20% desde octubre de 2023, cuando el valor era de \$862,18 (Solorzano, 2024). A ese costo se suman otros cargos, como el servicio de aseo y el impuesto de alumbrado público².

1 Comisión de Regulación de Energía y Gas

2 La Constitución colombiana plantea que el alumbrado público es un impuesto territorial que se establece por ley para financiar el servicio de alumbrado en las zonas públicas de los municipios. Los artículos 338 y 287 facultan a las entidades territoriales a crear sus propios tributos,

años 2020 y 2021. No obstante, a partir de 2022, se observa una fuerte tendencia alcista, con incrementos superiores al 30% anual. En la Tabla 1, se detallan los costos unitarios sin subsidio para cada diciembre de los años correspondientes, así como las variaciones nominales respecto al año anterior.

tabla 1: Costo Unitario Afinia 2020-2024

Año y Mes Consultado ⁴	Costo Unitario sin subsidio	Variación Nominal ⁵
DIC 2020	544,80	0%
DIC 2021	544,80	0%
DIC 2022	798,12	46%
DIC 2023	1065,66	34%
MAYO 2024	1128,36	6%

Si nos referimos a los últimos 6 meses (DIC 2023-MAYO 2024) también se observa un comportamiento al alza y en el único caso que baja lo hace solamente un -0.1%.





AIR-E

Por su parte, la empresa AIR-E inició operaciones en 2020 con tarifas ligeramente más altas que AFINIA, y esta brecha se ha ido ampliando con el tiempo. Entre diciembre de 2020 y mayo de 2024, los precios de AIR-E han aumentado un 117%.

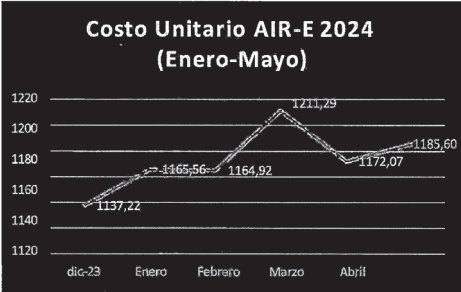
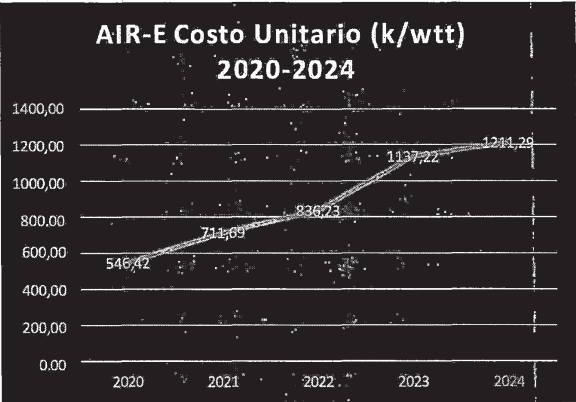
A excepción del año 2022, todos los demás años han registrado incrementos superiores al 30%. Particularmente, el aumento en el último año analizado (hasta mayo de 2024) resulta llamativo, lo que sugiere que es posible que se produzca un alza considerable en las tarifas hacia finales de 2024, en comparación con años anteriores.

Al examinar los últimos seis meses (desde diciembre de 2023 hasta mayo de 2024), se evidencia un fuerte comportamiento alcista en las tarifas. El caso más crítico se presentó entre febrero y marzo, con un aumento del 4% en un solo mes. Si bien este incremento se acentuó con una disminución del 3,2% entre marzo y abril, la tendencia al alza se recuperó nuevamente entre abril y mayo.

En la Tabla 2, se presentan los costos unitarios sin subsidio de AIR-E y las variaciones nominales correspondientes a cada año.

Tabla 2: Costo Unitario AIR-E 2020-2024

Año y Mes Consulta do 6	Costo Unitario sin subsidio	Variación Nominal
DIC 2020	546,42	0%
NOV 2021	711,69	30,2%
DIC 2022	836,23	17,5%
DIC 2023	1137,22	36%
MAYO 2024	1185,60	4,3%



1. Protestas de los diferentes sectores por aumento en la tarifa de energía

En los últimos años, diversos sectores de la sociedad civil en la región Caribe colombiana han expresado su profundo malestar y rechazo ante los altos costos de la energía eléctrica. Esta situación ha derivado en múltiples manifestaciones y movilizaciones ciudadanas que exigen una revisión integral del régimen tarifario vigente. Una de las protestas más destacadas tuvo lugar el 9 de noviembre de 2022, cuando la Liga Nacional de Usuarios convocó a diversas organizaciones y personalidades democráticas a respaldar al Frente Amplio del Caribe en su campaña de recolección de firmas. El objetivo era instar a la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) a modificar de manera inmediata las resoluciones que lesionaban injustamente los intereses de los usuarios, aplicando el artículo 126 de la Ley 142 de 1994⁷.

Más recientemente, en abril de 2024, los habitantes de Cartagena,

Barranquilla y otras capitales de la región Caribe⁸ se unieron en nuevas protestas bajo el lema "Comemos o pagamos la luz". Estas movilizaciones reflejaron el clamor ciudadano por una solución justa y accesible ante los elevados precios de la energía eléctrica. Como expresó Aldo Lora, presidente de la Junta de Acción Comunal Portal de la Cordialidad en Cartagena: "Queremos hacer un llamado al Gobierno y a la CREG, y que sepan que en Bolívar no aguantamos más".

⁷ Usuarios de Afinia preparan marchas por altas tarifas (elcolombiano.com)

⁸ Así avanzan las marchas contra las altas tarifas de energía en el Caribe - La Silla Vacía (lasillavacia.com)

En abril de 2024, el medio Infobae reportó que varios departamentos de la región Caribe colombiana anunciaron nuevas protestas y movilizaciones contra los altos precios de la energía eléctrica. Específicamente, los departamentos de Atlántico, Bolívar, Córdoba, Sucre y Magdalena convocaron a plantones y manifestaciones exigiendo una reducción de las tarifas eléctricas. Según la nota, el detonante de estas protestas son los aumentos superiores al 100% que se han registrado en los costos de la energía durante los últimos cuatro años en esta zona del país, generando un profundo malestar y rechazo entre la población de estas áreas⁹.

Estas manifestaciones demuestran la urgente necesidad de abordar las preocupaciones de la población y garantizar un suministro de energía eléctrica a precios justos y asequibles. El descontento generalizado y las continuas protestas evidencian la importancia de emprender reformas estructurales en el sector energético, con el fin de proteger los derechos de los usuarios y asegurar el acceso a un servicio público esencial para el bienestar y desarrollo de las comunidades.

2. Problemáticas Asociadas al Servicio de Energía Eléctrica

Además de las preocupaciones en torno a los altos costos tarifarios, otra problemática grave relacionada con el servicio de energía eléctrica son los lamentables hechos de violencia y agresiones contra trabajadores de las empresas AIR-E y AFINIA. Numerosos medios de comunicación han documentado estos incidentes, que incluyen:

Ataques a Trabajadores de AIR-E:

- Agresiones con objetos contundentes como varillas de metal durante la revisión de medidores.
- Lesiones ocasionadas con armas de fuego como revólveres.
- Amenazas y ataques con armas blancas como cuchillos.
- Humillaciones públicas, como amarrar a empleados a postes de luz.
- Ataques con piedras contra trabajadores o sus vehículos.
- Incluso se ha registrado un lamentable caso de homicidio por un error en la desconexión del servicio.

Si bien también se han reportado denuncias de agresiones de trabajadores hacia usuarios, la mayoría de los incidentes violentos han ocurrido mientras los empleados

⁹ <https://www.infobae.com/colombia/2024/04/06/departamentos-en-el-caribe-entran-en-protesta-por-las-altas-tarifas-de-energia/>

Cumplían sus funciones laborales. Preocupa que, según AIR-E, estos no son hechos aislados, sino un comportamiento recurrente en la relación con los usuarios, lo que compromete gravemente el respeto y la reputación de la empresa. De no intervenir, esta problemática podría escalar.

Ataques a Trabajadores de AFINIA

- I. Ataques con piedras contra trabajadores.
- II. Agresiones con machetes.
- III. Quema de vehículos de empleados.
- IV. Amenazas de muerte por grupos al margen de la ley.
- V. Quema de autobuses con trabajadores a bordo.

Adicionalmente, AFINIA ha enfrentado otros desafíos como ataques cibernéticos que han puesto en riesgo la seguridad de los pagos de sus clientes, y denuncias de precarias condiciones laborales que incluso han derivado en fallecimientos de funcionarios.

Esta grave situación de violencia e inseguridad para los trabajadores del sector eléctrico debe ser atendida de manera prioritaria. Es fundamental garantizar un entorno seguro y libre de agresiones para quienes prestan un servicio público esencial. Asimismo, es necesario abordar las causas subyacentes del descontento ciudadano y promover una cultura de diálogo, respeto y resolución pacífica de conflictos.

Algunos titulares:

Capturan a un hombre por agredir a operario de Air-e en el Atlántico

¹⁰ <https://www.eltiempo.com/colombia/barranquilla/siguen-agresiones-contra-operarios-de-air-e-policia-capturo-a-un-hombre-en-atlantico-3327337>



1. Sobre la regulación y el impacto de la exoneración del cobro del impuesto de alumbrado público.

La regulación y el cobro del impuesto de alumbrado público han sido temas de debate constante en el ámbito administrativo y fiscal, reflejando la complejidad de equilibrar los intereses de los entes territoriales, los prestadores de servicios y los ciudadanos. A lo largo de los años, se han desarrollado diversas normativas para regular estos aspectos, buscando la eficiencia en la recaudación y la equidad en la aplicación del impuesto. Sin embargo, a pesar de los avances, persisten desafíos y problemas significativos que justifican la necesidad de mantener y, en algunos casos, reforzar las disposiciones contenidas en los artículos 5, 6 y 7 de las resoluciones que regulan el impuesto de alumbrado público. El impuesto de alumbrado público es una fuente crucial de financiación para los municipios y distritos, destinado a cubrir los costos del servicio de iluminación de vías y espacios públicos. Sin embargo, la implementación y regulación de este impuesto han generado múltiples problemas. Uno de los desafíos principales es la dificultad de gestionar el cobro y la facturación del impuesto de manera eficiente, sin generar cargas adicionales para los usuarios ni costos innecesarios para las administraciones locales.

La Resolución CREG 122 de 2011, en su artículo 3, permite a los municipios y distritos recaudar el impuesto de alumbrado público en desdoblamiento separable de la factura del servicio público domiciliario de energía. Aunque esta disposición busca simplificar el proceso de recaudación, en la práctica ha mostrado limitaciones. El principal problema radica en que el desdoblamiento separable puede no ser tan efectivo en términos de recaudación como una factura consolidada, provocando una posible disminución en la tasa de recaudación y generando costos adicionales para las administraciones al manejar dos documentos separados. Los artículos 5, 6 y 7 de las resoluciones relacionadas con el cobro del impuesto de alumbrado público abordan aspectos cruciales para mejorar la eficiencia y la equidad en la recaudación de este impuesto. Cada uno de estos artículos

¹¹ <https://www.elheraldo.co/ataque-trabajador-de-afina>

Responde a problemas específicos y contribuye a la creación de un marco normativo más robusto y funcional.

El artículo 5 establece las directrices para la facturación y el recaudo del impuesto de alumbrado público. Esta regulación es fundamental porque proporciona un marco claro para las administraciones locales y los prestadores de servicios sobre cómo deben manejar el cobro del impuesto. El procedimiento definido en este artículo ayuda a evitar ambigüedades y asegura que el proceso sea transparente y uniforme, reduciendo la posibilidad de errores y fraudes en la recaudación.

La necesidad de este artículo se hace evidente cuando se considera que la falta de un procedimiento estandarizado puede llevar a inconsistencias en la aplicación del impuesto, lo cual afecta tanto a la eficiencia en la recaudación como a la percepción de justicia entre los ciudadanos. Un procedimiento claro y estandarizado contribuye a garantizar que el impuesto se cobre de manera equitativa y eficiente, alineándose con los principios de justicia fiscal.

El artículo 6 establece los requisitos específicos que deben cumplir las facturas del impuesto de alumbrado público. Este artículo es esencial para asegurar que la documentación relacionada con el impuesto sea completa y cumpla con los estándares necesarios para una correcta administración y fiscalización.

El detalle en los requisitos de la factura ayuda a evitar errores y malentendidos tanto para los ciudadanos como para las autoridades. Una factura bien estructurada facilita la transparencia en el cobro del impuesto y mejora la relación entre los contribuyentes y las administraciones locales. Además, el cumplimiento de estos requisitos facilita la verificación y auditoría del proceso de recaudación, ayudando a detectar y corregir posibles irregularidades.

El artículo 7 aborda las exoneraciones y condiciones especiales bajo las cuales se puede ajustar o exonerar el cobro del impuesto de alumbrado público. Este artículo es crucial para manejar situaciones particulares en las que los contribuyentes pueden enfrentar dificultades económicas o situaciones excepcionales que justifican una revisión del cobro del impuesto.

Las exoneraciones y ajustes permiten que el sistema sea más flexible y sensible a las circunstancias individuales de los ciudadanos, promoviendo una mayor equidad en la aplicación del impuesto. En tiempos de crisis económica o en zonas con dificultades específicas, este artículo ayuda a aliviar la carga financiera de los contribuyentes y a mantener el principio de justicia social.

Una de las principales críticas a las exoneraciones es el impacto en los ingresos de las administraciones locales. Las exoneraciones pueden reducir significativamente los recursos disponibles para el mantenimiento del alumbrado público y otros servicios esenciales. Es esencial que las políticas de exoneración se gestionen de manera cuidadosa para equilibrar la necesidad de apoyo a los contribuyentes con la sostenibilidad financiera de las administraciones locales.

Además, la implementación de exoneraciones debe estar acompañada de mecanismos de compensación y ajuste para evitar que los ingresos se vean gravemente afectados. La planificación y la previsión adecuadas son necesarias para asegurar que el sistema de recaudación continúe funcionando de manera efectiva mientras se respetan las condiciones especiales de los contribuyentes.

La regulación del impuesto de alumbrado público y las exoneraciones asociadas son temas complejos que requieren un equilibrio cuidadoso entre eficiencia administrativa y equidad fiscal. Los artículos 5, 6 y 7 juegan un papel crucial en este proceso, proporcionando directrices claras y flexibilidad para adaptar el sistema a las necesidades cambiantes de los contribuyentes y las administraciones locales.

Es fundamental que las resoluciones y normativas relacionadas con el cobro del impuesto de alumbrado público se mantengan actualizadas y sean revisadas periódicamente para abordar los desafíos emergentes y mejorar la eficiencia del sistema. La continua adaptación y refinamiento de estas regulaciones ayudarán a garantizar que el impuesto cumpla con su propósito de financiar el alumbrado público de manera justa y efectiva, sin imponer cargas innecesarias a los ciudadanos ni a las administraciones locales.

1. IMPACTO FISCAL.

El presente Proyecto de Ley cumple con lo estipulado en la Constitución Política de Colombia, en especial con lo establecido en el artículo 154, que no incluye esta clase de proyectos en la cláusula de competencias exclusiva del Gobierno Nacional. La mencionada norma también es recogida en el artículo 142 de la Ley 5ª de 1992. El Proyecto de Ley no conlleva un impacto fiscal; debido a que, en el articulado no se ordena gasto público, cumpliendo con lo estipulado en la Ley 819 de 2003.

2. CONFLICTO DE INTERESES

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, a cuyo tenor reza:

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

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

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 desinversión en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que por 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 concorra 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”.

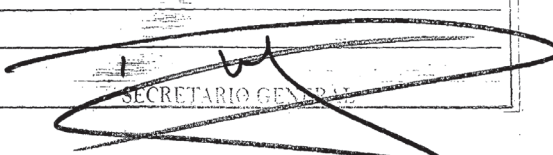
Así las cosas, en virtud del artículo 286 de la Ley 5 de 1992 y del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, este proyecto de ley reúne las condiciones de los literales a y b, circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de interés por parte de los Congresistas que participen en la discusión y votación de los proyectos de ley, al ser esta, una iniciativa que no genera un beneficio particular, actual y directo a su favor, sino que su objeto se circunscribe a un tema de interés general que coincide y se fusiona con los intereses del electorado.

Cordialmente,

ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ
Senador de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL día 30 de Septiembre del año 2025
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley X Acto legislativo
No. 279 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por:
HO Antonio José Correa Jiménez


SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN
LEYES

Bogotá D.C., 30 de Septiembre de 2025

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.279/25 Senado “POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULAN LAS FÓRMULAS TARIFARIAS EN ENERGÍA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión SEXTA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.


DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – SEPTIEMBRE 30 DE 2025

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión SEXTA Constitucional y enviase copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA


LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY
SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA


DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
Proyecto: S-2025-00000

CONTENIDO

Gaceta número 1966 - Jueves, 16 de octubre de 2025

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO Págs.

Proyecto de Acto Legislativo número 11 de 2025, por la cual se modifican los artículos transitorios 5°, 8° y 25, y se adicionan dos artículos nuevos al título transitorio “De las normas para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera” de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones..... 1

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de Ley número 278 de 2025 Senado, por medio de la cual se crea el Sistema Integral de Incentivos al Primer Empleo y se dictan otras disposiciones. 7

Proyecto de ley número 279 de 2025 Senado, por medio de la cual se regulan las fórmulas tarifarias en energía y se dictan otras disposiciones..... 11