REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - Nº 05 | Bogotá, D. C., martes, 20 de enero de 2026 | EDICIÓN DE 14 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ, SECRETARIO GENERAL DEL SENADO, www.secretariasenado.gov.co — JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA, SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA, www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DE ARCHIVO EN SENADO PROYECTO DE LEY NÚMERO 280 DE 2025 SENADO

por medio de la cual se regula el levantamiento del velo corporativo de las Entidades Promotoras de Salud en Liquidación y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., diciembre de 2025

Honorable Senador
MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ
Presidente Comisión Séptima Senado de la República

Asunto: Informe de ponencia para primer debate en Senado Proyecto de Ley No. 280 de 2025 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULA EL LEVANTAMIENTO DEL VELO CORPORATIVO DE LAS ENTIDADES PROMOTORAS DE SALUD EN LIQUIDACIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

Respetada señor Presidente:

En cumplimiento del honroso encargo que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, y en desarrollo de lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992 art. 150, 153 y 156, en nuestra calidad de ponentes, nos permitimos radicar informe de ponencia al proyecto descrito en el asunto.

Cordialmente,

NORMA HURTADO SÁNCHEZ
Coordinadora Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE:

Con el ánimo de rendir una ponencia comprensible a los honorables miembros de la Comisión Séptima del Senado de la República y buscando precisar los objetivos, el alcance y la necesidad del proyecto, procedemos a desarrollar el informe de ponencia en el siguiente orden:

I. Trámite del Proyecto de Ley.
II. Objeto y contenido del Proyecto de Ley.
III. Exposición de motivos.
IV. Marco Legal y Constitucional.
V. Conflicto de intereses.
VI. Proposición.
VII. Texto Propuesto.

I. TRÁMITE DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley N° 280 de 2025 Senado fue radicado en el Senado de la República por el Senador **Antonio José Correa Jiménez**. La radicación se realizó el 16 de agosto de 2025. La iniciativa fue publicada en la **Gaceta del Congreso N° 1967.**

II. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley N° 280 de 2025 Senado, que consta de **diez (10) artículos**, tiene por objeto **establecer el marco normativo y el procedimiento para el levantamiento del velo corporativo** en los procesos de liquidación de las Entidades Promotoras de Salud (EPS). El fin principal es garantizar la protección de los acreedores, la defensa del patrimonio público y los derechos de los usuarios del sistema de salud.

Contenido del Proyecto de Ley:

- **Capítulo I (artículos 1-3): Disposiciones generales.** Define el objeto, el ámbito de aplicación (EPS sometidas a liquidación administrativa), y los principios rectores (excepcionalidad, proporcionalidad, debido proceso, imparcialidad e independencia, solidaridad y responsabilidad).
- **Capítulo II (artículos 4-8): Procedimiento judicial.** Establece la **competencia de los jueces administrativos** para el levantamiento del velo, define la legitimación (agente liquidador, acreedores reconocidos, Superintendencia Nacional de Salud), y detalla las causales (fraude a la ley, abuso de la

personalidad jurídica, confusión patrimonial, simulación de actos jurídicos, desviación del objeto social, uso para fines ilícitos, perjuicio grave al interés público).

- **Capítulo III (artículos 9-10): Disposiciones finales.** Determina el carácter supletorio del Código General del Proceso y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), y establece la vigencia.

III. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY

1. **Origen y Fallas de las EPS:** Las EPS se crearon con la Ley 100 de 1993, logrando una **expansión de la cobertura** hasta casi la universalidad (más del 97% de afiliación actualmente). Sin embargo, la evolución ha estado marcada por tensiones, crisis financieras, casos de **corrupción y desvío de recursos**, endeudamiento con hospitales (billones de pesos), y la liquidación de numerosas EPS en gobiernos sucesivos (ej. 9 en Pastrana, 18 en Santos, 10 en Duque), profundizándose la crisis en la actualidad.
2. **Abuso de la Personalidad Jurídica:** La Contraloría General de la República ha documentado el **uso indebido de recursos públicos** y la **confusión patrimonial** entre las EPS y sus sociedades relacionadas. El levantamiento del velo corporativo es una herramienta indispensable para que los socios, accionistas y administradores **respondan con su patrimonio personal** cuando hayan abusado de la personalidad jurídica en perjuicio del Estado y los usuarios.
3. **Antecedentes Legales (Sentencia C-126 de 2024):** En el derecho privado, el levantamiento del velo es una excepción a la separación patrimonial, diseñada para enfrentar el fraude y el abuso. El legislador intentó trasladar esta figura al derecho público mediante la Ley 2195 de 2022, facultando a la Contraloría. Sin embargo, la **Corte Constitucional, a través de la Sentencia C-126 de 2024, declaró inconstitucional** dicha disposición al considerar que el levantamiento del velo es una **función estrictamente jurisdiccional** que debe ser decidida por un juez natural, garantizando así la independencia, imparcialidad y el debido proceso. El presente proyecto de ley busca acoger estas reglas, trasladando la competencia a los **jueces de la jurisdicción contencioso-administrativa.**

IV. MARCO CONSTITUCIONAL, LEGAL Y FISCAL

El proyecto se fundamenta en varios artículos de la Constitución Política y jurisprudencia clave, buscando materializar los mandatos constitucionales y jurisprudenciales:

- **Artículo 2 de la Constitución:** Busca la protección de los derechos fundamentales, en especial el derecho a la salud y a la vida.
- **Artículo 49 de la Constitución:** Establece la salud como un derecho fundamental y otorga al Estado la responsabilidad de organizar, dirigir y reglamentar su prestación.
- **Artículo 83 y 95:** Se invocan el Principio de buena fe y la obligación de no abusar de los derechos propios.
- **Artículo 116:** Permite funciones jurisdiccionales excepcionales, siempre que se garantice independencia e imparcialidad, como lo recordó la Sentencia C-126 de 2024.
- **Jurisprudencia Constitucional:** Las sentencias C-840 de 2001, C-438 de 2022 y **C-126 de 2024** reafirman que el levantamiento del velo corporativo es una **medida excepcional que solo puede ser decretada por autoridad judicial**.
- **Marco Procedimental:** Se aplicarán supletoriamente la Ley 1437 de 2011 (CPACA) y el Código General del Proceso

V. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

Si bien la iniciativa legislativa busca responder a una necesidad legítima generada por la crisis de las EPS y acoger el mandato de la Sentencia C-126 de 2024 de la Corte Constitucional (que exige competencia judicial para el levantamiento del velo), el texto propuesto genera problemas graves que afectan la seguridad jurídica y la proporcionalidad de las medidas, por las siguientes razones:

1. Crisis financiera y de sostenibilidad del sistema de salud

a) Magnitud de la deuda y colapso general de solvencia

La deuda total del sistema de salud es crítica, afectando la cadena de valor completa del sector:

1. **Deuda total agregada y concentración:** A corte del 31 de diciembre de 2024, la deuda total de las 29 EPS por concepto del costo en salud asciende a **$32.9 billones COP**, según la Contraloría General de la República. Es altamente preocupante que **$24.4 billones COP** de esta deuda corresponden a las EPS que se encuentran bajo medidas de intervención de la Superintendencia Nacional de Salud (SNS).
2. **Crisis de liquidez masiva:** El indicador de liquidez promedio para las EPS al cierre de 2024 fue de **0.6**, siendo que un resultado satisfactorio debe ser igual o mayor a 1. **Dieciséis (16) EPS** reportaron un indicador de liquidez menor a 1, lo que implica que no cuentan con activos corrientes suficientes para atender sus obligaciones inmediatas a corto plazo. Esto pone en riesgo la atención de **33.852.995 afiliados**.
3. **Incumplimiento de Solvencia:** De las 29 EPS evaluadas, solo seis (6) cumplieron con las tres condiciones financieras y de solvencia (Capital Mínimo, Patrimonio Adecuado e Inversión de Reservas Técnicas) a diciembre de 2024.
   - **14 EPS no cumplieron con el indicador de Patrimonio Adecuado**.
   - **22 EPS no cumplieron con la Inversión de Reservas Técnicas**, lo cual afecta la garantía de la prestación de servicios.
4. La inestabilidad no es un fenómeno aislado de una o dos EPS, sino una tendencia generalizada que afecta a las entidades más grandes y a aquellas bajo medidas de control estatal,.
   a) **Patrimonio negativo acumulado del sistema:** El patrimonio acumulado de las entidades analizadas muestra un deterioro masivo, alcanzando un valor negativo de**$11.3 billones de pesos** al corte del tercer trimestre de 2025.
   b) **Pérdidas operacionales insostenibles:** Las entidades bajo vigilancia o intervención reportaron pérdidas operacionales a nivel global de **$3.9 billones de pesos** en el tercer trimestre de 2025. Este resultado operacional negativo constante demuestra que los **ingresos operacionales no cubren los costos en salud y gastos necesarios para su operación**, lo que confirma que el sistema requiere urgentemente liquidez.
   c) **Ejemplo de entidad intervenida (sanitas):** Las intervenciones administrativas no han logrado estabilizar la situación. Las finanzas de Sanitas empeoraron significativamente tras la medida, reportando un patrimonio negativo de -309 mil millones en 2024). Además, su resultado operacional mostró un continuo deterioro, con pérdidas que ascendieron a **$1.1 billones de pesos en 2025**.
   d) **Ejemplo de entidades bajo vigilancia:** Entidades como Famisanar evidencian un deterioro constante y alarmante, con pérdidas que se triplicaron entre 2022 y 2025, pasando de 1.02 billones de pesos. Savia Salud y SOS también muestran pérdidas operacionales negativas persistentes en 2025.

b) La desfinanciación estructural y el déficit de recursos (UPC y presupuestos máximos)

El desequilibrio entre ingresos y gastos demuestra que el sistema padece una enfermedad financiera crónica que no es imputable únicamente a los administradores:

1. **Déficit acumulado de la UPC:** El sistema de aseguramiento cerró entre 2022 y 2025 con un déficit en la Unidad de Pago por Capitación (UPC) que se estima en cerca de **$19.84 billones**. Este monto debe ser revisado y reajustado por orden de la Corte Constitucional.
2. **Subestimación en la asignación de recursos:** La siniestralidad del sistema en 2022 alcanzó el **101.3%**. El incremento ponderado de la UPC usado en 2022 fue del **7.82%**, subestimando la inflación certificada por el DANE del **13.12%**, lo que pudo generar un déficit de aproximadamente **$4.2 billones** en el aseguramiento.

c) El caso crítico de la Nueva EPS como indicador de falla sistémica

El deterioro financiero de la Nueva EPS (que atiende a más de **11.5 millones de afiliados**) ejemplifica la crisis:

1. **Deterioro patrimonial y endeudamiento acelerado:** El pasivo total de la Nueva EPS con corte a marzo de 2025 ascendía a **$21.37 billones**. El patrimonio de la entidad cayó dramáticamente de ser positivo en $485.209 millones en 2022 a un déficit de **-$4.42 billones** en 2023, y de **-$6.16 billones** en 2024. Con la tendencia actual, el patrimonio podría cerrar 2025 en **-$9.16 billones**.
2. **Anticipos desmesurados y riesgo fiscal:** Los anticipos pendientes por legalizar aumentaron un **152%** entre 2023 ($3.4 billones) y 2024 ($8.7 billones). A junio de 2025, el saldo total de anticipos pendientes alcanzó **$15.31 billones**. Este incremento compromete la liquidez institucional y aumenta el riesgo de detrimento patrimonial.
3. **Ineficiencia administrativa masiva:** La EPS no logró procesar **$13.2 billones** en facturas, dejando el 97% sin revisar o validar. Esto genera inconsistencias contables y riesgos fiscales.

d) El fracaso de la gestión de deuda y la judicialización del acceso

Las deficiencias en la gestión de la deuda y la calidad de la atención son consecuencias directas de la iliquidez:

1. **Deuda farmacéutica:** La deuda acumulada de las 29 EPS con los gestores farmacéuticos al 31 de diciembre de 2024 ascendió a **$2.852 billones COP**. La Nueva EPS (52.30%) y Sanitas (18.23%) concentran la mayor parte de esta

deuda ($2.008 billones). La CGR ha manifestado su preocupación de que esta deuda acumulada sea un argumento para generar barreras en el suministro de medicamentos.

2. **Ineficacia en la conciliación de cuentas:** En el caso de Nueva EPS, el **29.7%** de la facturación total presenta observaciones ($415 mil millones en glosas iniciales), pero solo el **3.7%** de estas glosas iniciales han sido conciliadas. El **84.1%** de las glosas ($349.457 millones) permanece pendiente de resolución, lo que evidencia una gestión ineficiente y un riesgo fiscal latente.
3. **Crisis de acceso y tutelas:** La crisis financiera y las barreras de acceso han generado un aumento continuo en las Peticiones, Quejas y Reclamos (PQR), pasando de 1.308.706 en 2023 a **1.614.622 en 2024**. El **91%** de las PQR se relaciona con **barreras para acceder a tecnologías y servicios de salud**. El número de tutelas por derecho a la salud en 2024 alcanzó las **175.025**. Alarmantemente, el **74.69%** de las tutelas relacionadas con la negación de medicamentos se deben a servicios que **están incluidos en el Plan de Beneficios en Salud (PBS)**, lo que refleja el colapso operativo.

La vasta evidencia financiera y operativa demuestra que la crisis de deuda del sistema de salud es un **fenómeno multisistémico** causado por la desfinanciación de la UPC, la gestión deficiente de los Presupuestos Máximos por parte del Estado, y la inestabilidad financiera generalizada, que a su vez se traduce en fallas operativas y barreras de acceso. Castigar a los accionistas individuales a través del levantamiento del velo por una deuda cuya génesis es el **déficit estructural de financiación** del SGSSS es un acto desproporcionado que no resuelve la causa raíz de la crisis.

2. Inadecuación de la competencia judicial asignada (jueces administrativos)

El proyecto de ley establece que el levantamiento del velo corporativo será de conocimiento de los **jueces administrativos**. Esta asignación de competencia es cuestionable debido a que:

- La competencia de los juzgados administrativos está definida por asuntos específicos, límites de cuantía (generalmente no excedentes de 500 o 1.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes) y el factor de conexidad, según el Artículo 155 del CPACA.
- La naturaleza del **levantamiento del velo corporativo** es eminentemente de **derecho societario** y de responsabilidad ilimitada, una materia que históricamente y por su complejidad probatoria corresponde a la jurisdicción ordinaria civil o a la Superintendencia de Sociedades.
- El listado de asuntos que conocen los jueces administrativos según el CPACA no incluye acciones de esta naturaleza, por lo que el proyecto se estaría fundamentando únicamente en el numeral 17 del Artículo 155 del CPACA ("De los demás asuntos que les asignen leyes especiales"). Sin embargo, utilizar esta excepción para asignar una función de control tan compleja y de alto impacto patrimonial resulta problemático para la especialidad y el alcance de la jurisdicción contencioso-administrativa.

3. Violación del régimen societario y la confianza legítima

El proyecto de ley afecta los principios fundamentales del derecho societario:

- **Afectación de la separación patrimonial:** El levantamiento del velo es una medida **excepcional y restrictiva** que se aplica solo cuando se usa la sociedad **en fraude a la ley o en perjuicio de terceros**. En sociedades como las SAS, la regla general es que el riesgo de los accionistas está limitado al monto del capital aportado. El proyecto ignora esta separación patrimonial al establecer una responsabilidad solidaria e ilimitada sin la suficiente delimitación.
- **Afectación de la seguridad jurídica y la confianza legítima:** La ampliación de la responsabilidad de los socios más allá de lo fijado por la ley comercial, y la desestimación de la personalidad jurídica por causales genéricas, generan una afectación a la **seguridad jurídica**. Desconocer el régimen de responsabilidad patrimonial fijado previamente y aumentar el riesgo para los inversionistas va en contra del principio de **confianza legítima**, donde el asociado confía en que las condiciones legales y la continuidad de sus posiciones se mantendrán.

4. Desproporcionalidad y carácter genérico de las causales

El proyecto establece causales (Art. 6) que se consideran demasiado **genéricas** y que podrían llevar al levantamiento del velo sin que medie el dolo o la mala fe de los accionistas.

- **Problema de la deuda del sistema:** La legitimación para demandar se otorga, entre otros, a los **acreedores reconocidos**. Sin embargo, la crisis de las EPS y sus deudas multimillonarias a las IPS a menudo derivan de **factores externos** y sistémicos que escapan al control directo y doloso de los accionistas y administradores. Estos factores incluyen: la insuficiencia de la Unidad de Pago por Capitación (UPC), demoras o insuficiencia en el giro de Presupuestos Máximos, largos trámites judiciales para el reconocimiento de recobros NO PBS, o facturación deficiente de las IPS.
- **Riesgo de levantamiento sin dolo:** Decretar la responsabilidad ilimitada de un socio simplemente porque la EPS no pudo cumplir con la prestación de servicios debido a la insuficiencia de la UPC o a la responsabilidad de un tercero (IPS), no significa propiamente una omisión dolosa de los accionistas. Aplicar una medida tan severa como el levantamiento del velo sin acreditar **conductas dolosas específicas** y solo por la simple enunciación de causales genéricas, resulta ser una medida **desproporcionada**.

5. Carga de la prueba

Para que una acción de desestimación de la personalidad jurídica prospere, el demandante debe acreditar con mérito suficiente que se excedieron los fines para los cuales fue creada la sociedad (fraude o perjuicio de terceros). Dado el carácter excepcional de la medida, la **carga probatoria** que recae sobre el demandante es de gran exigencia.

6. El proyecto desconoce el principio de culpa personal y distorsiona la naturaleza del aseguramiento en salud

La propuesta legislativa pretende imponer responsabilidad solidaria e ilimitada a los accionistas bajo una lógica propia del derecho penal y societario sancionatorio aplicada a un esquema de aseguramiento público. Sin embargo, este traslado automático de responsabilidad **desconoce el principio constitucional de la responsabilidad subjetiva**, según el cual toda sanción exige demostrar:

1. Conducta dolosa o culposa individual.
2. Relación causal entre la conducta y el daño.
3. Capacidad real del agente para incidir en la situación que se sanciona.

En el presente caso, el **endurecimiento del régimen societario no distingue entre comportamientos ilícitos** —que ya se encuentran titulados en la Ley 100 de 1993, la Ley 1122 de 2007, la Ley 1438 de 2011 y el régimen sancionatorio de Supersalud— y la **inviabilidad financiera provocada por decisiones del propio Estado**. Transformar un problema de política pública en una responsabilidad patrimonial individual constituye una **desviación de poder legislativo**, pues exige a un particular responder por déficits generados por:

- Subestimación de la UPC (2022–2024).
- Impago de Presupuestos Máximos.
- Falta de actualización del Plan de Beneficios en Salud (PBS).
- Congelamiento o demora en el giro directo.
- Decisiones de política fiscal sin contrapartida financiera.

Imponer responsabilidad sin demostrar culpa individual equivale a **construir una sanción objetiva**, prohibida por la jurisprudencia constitucional (C-131/04, C-038/06). De aprobarse esta medida tal como está planteada, sería **susceptible de inexequibilidad inmediata**, al afectar garantías básicas como el debido proceso, la presunción de inocencia y la libertad económica.

7. Efectos contraproducentes: riesgo de desinversión, salida de operadores y mayor concentración del riesgo en el Estado

Lejos de contribuir a la estabilidad del sistema, el Proyecto de Ley N° 280 de 2025 podría **agravar la crisis del aseguramiento**, generando un efecto dominó de salida de actores privados, reducción de competencia y concentración del riesgo financiero en el Estado:

a) **Desincentivo a la inversión y participación en el aseguramiento**

Ningún inversionista responsable aceptará operar en un régimen donde la responsabilidad es:

- **Ilimitada**,
- **Solidaria**,
- **Independiente de la conducta individual**, y
- Sujeta a decisiones de política pública que pueden generar pérdidas incluso con buena gestión.

Esto provocará:

- Retiro o abstención de capital privado.
- Imposibilidad práctica de conseguir nuevos socios o capitalizaciones.
- Reducción de la innovación, gestión del riesgo y calidad en los servicios.

b) **Mayor carga para las EPS del Estado y presión sobre la Nueva EPS**

La evidencia actual demuestra que las EPS estatales o con participación estatal mayoritaria **ya presentan deterioro financiero mucho más acelerado** que las privadas. El caso de la Nueva EPS es paradigmático: pasó de un pasivo de $5.42 billones en 2022 a más de $21 billones en 2025, según la Contraloría General de la República, aun cuando es supervisada, intervenida y dirigida en su mayoría por el Gobierno.

La salida de actores privados generaría un **traslado masivo de afiliados** hacia las EPS públicas sin que exista capacidad operativa o financiera para absorberlos. Ello aumentaría el riesgo de colapso administrativo y generaría **mayores cargas fiscales**, justo lo contrario de lo que el proyecto pretende solucionar.

c) **Riesgo sistémico: el Estado quedaría expuesto a asumir toda la deuda**

Si las EPS privadas deciden retirarse o cesar sus operaciones ante el riesgo desproporcionado que introduce el proyecto, el Estado terminará asumiendo:

- El pago del pasivo acumulado.
- El aseguramiento de más de **33 millones de afiliados en riesgo** según la CGR.
- La operación directa de un sistema para el cual no tiene estructura instalada ni controles de riesgo.

En otras palabras, la aprobación del proyecto **aceleraría la estatización de facto del sistema de salud**, en un contexto donde el propio Estado ha demostrado dificultades administrativas y un historial de incumplimientos financieros frente a EPS públicas y privadas.

8. **Falta de correspondencia entre el instrumento jurídico propuesto y la causa real del problema**

El Proyecto de Ley N° 280 de 2025 parte de la premisa equivocada de que la crisis del SGSSS es causada fundamentalmente por fraude, abuso societario o vaciamiento patrimonial. Aunque tales conductas existen y deben sancionarse con rigor, la evidencia robusta de la Contraloría demuestra que representan **una proporción marginal del daño financiero total**, frente a causas estructurales como:

- Desfinanciación acumulada de la UPC.
- Impago y falta de actualización de los Presupuestos Máximos.
- Incremento del costo médico sin ajuste del gasto público.
- Falta de pago oportuno a prestadores por parte de la ADRES.
- Judicialización creciente por fallas administrativas del sistema.

Por lo tanto, el instrumento elegido —el levantamiento del velo corporativo en términos amplios e indiferenciados— es **inidóneo e insuficiente**, pues no corrige ninguna de las causas reales que originan el déficit financiero.

Se sanciona al accionista, pero no se corrige la brecha fiscal; se castiga a la empresa, pero no se garantiza el flujo de recursos; se persigue la última etapa del problema, pero no se interviene ninguno de sus orígenes.

9. **Vulneración del equilibrio entre la libertad económica y la intervención del Estado**

El artículo 333 de la Constitución permite la intervención del Estado en la economía, pero exige que esta intervención sea:

- Razonable
- Proporcional
- Fundada en criterios técnicos
- Dirigida a corregir fallas del mercado, no a destruir sectores completos

La medida propuesta:

- Impone cargas extremas e injustificadas.
- Desnaturaliza el modelo de aseguramiento mixto.
- Viola el equilibrio entre libertad de empresa y función social.
- Crea un precedente peligroso para otros sectores regulados.

Un régimen sancionatorio de esta naturaleza no solo es jurídicamente inviable, sino que pone en riesgo la existencia misma de un esquema mixto de aseguramiento que ha permitido avanzar en cobertura, vacunación, control de enfermedades crónicas y continuidad del acceso.

VI. CONFLICTO DE INTERESES.

Según lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, corresponde al autor del proyecto y el ponente de un Proyecto de Ley enunciar las posibles circunstancias en las que se podría incurrir en conflicto de interés por parte de los congresistas que participen de la discusión y votación del Proyecto de Ley. En ese sentido, señala el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019 lo siguiente:

"ARTÍCULO 1° El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así:

ARTÍCULO 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones. Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.
a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión

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

Atendiendo el anterior apartado legal, se considera que en el caso de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que eventualmente puedan generar un conflicto de interés por parte de los congresistas que participen en el debate y votación. Lo anterior, entendiendo el carácter general de lo propuesto en la iniciativa legislativa.

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

VII. PROPOSICIÓN.

Con fundamento en las anteriores consideraciones y argumentos, en el marco de la Constitución Política y la Ley, propongo a la Honorable Comisión Séptima Constitucional del Senado de la República **archivar** el Proyecto de Ley No. 280 de 2025 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULA EL LEVANTAMIENTO DEL VELO CORPORATIVO DE LAS ENTIDADES PROMOTORAS DE SALUD EN LIQUIDACIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

De la Senadora,

NORMA HURTADO SÁNCHEZ
Coordinadora Ponente

Comisión Séptima Constitucional Permanente

LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., al día veintiséis (26) del mes de diciembre del año dos mil veinticinco (2025) - En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, Informe de Ponencia para primer debate así:

INFORME DE PONENCIA PARA: PRIMER DEBATE

NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: 280/2025 SENADO

TITULO: "POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULA EL LEVANTAMIENTO DEL VELO CORPORATIVO DE LAS ENTIDADES PROMOTORAS DE SALUD EN LIQUIDACIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**,**

INICIATIVA: HS. ANTONIO JOSE CORREA, ISABEL ZULETA LOPEZ, AIDA AVELLA ESQUIVEL, ESMERALDA HERNANDEZ SILVA, WILSON ARIAS CASTILLO, CATALINA PEREZ PEREZ, FABIOAN DIAZ PLATA, JAHEL QUIROGA CARRILLO, MARTHA PERALTA EPIEYU, IMELDA DAZA CORTES.

RADICADO: EN SENADO: **30-09-2025** EN COMISIÓN: **17-10-2025** EN CÁMARA: **XX-XX-202X**

PUBLICACIONES – GACETAS

TEXTO ORIGINAL	PONENCIA 1ER DEBATE SENADO	TEXTO DEFINITIVO COM VII SENADO	PONENCIA 2DO DEBATE SENADO	TEXTO DEFINITIVO PLENARIA SENADO	PONENCIA 1ER DEBATE CAMARA	TEXTO DEFINITIVO COM VII CAMARA	PONENCIA 2DO DEBATE CAMARA	TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CAMARA
10Art 1967/2025								

PONENTES PRIMER DEBATE		
HH.SS. PONENTES	**ASIGNADO (A)**	**PARTIDO**
MARTHA PERALTA EPIEYU	PONENTE	PARTIDO MAIS
NORMA HURTADO SANCHEZ	PONENTE	PARTIDO DE LA U

NÚMERO DE FOLIOS: TRECE (13)
RECIBIDO EL DÍA: 19 DE DICIEMBRE DE 2025
HORA: 15:20

Lo anterior, en cumplimento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.
El secretario

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

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL 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.

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY N.º 278 de 2025 SENADO *"Por medio de la cual se crea el Sistema Integral de Incentivos al Primer Empleo y se dictan otras disposiciones".*

Bogotá D.C., diciembre de 2025

Honorable Senador,
Miguel Ángel Pinto Hernández
Presidente Comisión Séptima

Honorable Senador,
Omar de Jesús Restrepo Correa
Vicepresidente Comisión Séptima

Doctor,
Praxere José Ospino Rey
Secretario
Comisión Séptima del Senado de la República

Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley 278 de 2025 Senado *"Por medio de la cual se crea el Sistema Integral de Incentivos al Primer Empleo y se dictan otras disposiciones"*

En cumplimiento a nuestra designación por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República como ponentes para primer debate, de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992 y de manera atenta nos permitimos presentar el Informe de Ponencia Positiva al Proyecto de Ley 278 de 2025 Senado *"Por medio de la cual se crea el Sistema Integral de Incentivos al Primer Empleo y se dictan otras disposiciones"*

Cordialmente,

MARTHA PERALTA EPIEYÚ
Senadora Pacto Histórico-MAIS
Ponente

NORMA HURTADO SÁNCHEZ
Senadora Partido de La U
Ponente

CONTENIDO

I. **Trámite del proyecto.**
II. **Exposición de motivos.**
1. **Introducción social y económica**
2. **Objeto del proyecto de ley**
3. **Pertinencia y conveniencia**
4. **Fundamentos constitucionales**
5. **Fundamentos legales y jurisprudenciales**
III. **Estructura del proyecto**
IV. **Pliego de modificaciones**
V. **Impacto fiscal**
VI. **Conflicto de intereses**
VII. **Proposición**

I. TRÁMITE DEL PROYECTO

El 30 de septiembre de 2025 fue radicado el proyecto de ley No. 278 de 2025 Senado *"Por medio de la cual se crea el Sistema Integral de Incentivos al Primer Empleo y se dictan otras disposiciones"* por el Honorable Senador Antonio José Correa Jiménez, y fue publicado en la gaceta 1966 del 16 de octubre de 2025. El 17 de octubre de 2025 fue radicado ante la Comisión Séptima Constitucional Permanente de Senado.

El día 05 de noviembre, por medio del oficio CSP-CS-1047-2025, la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de Senado designó a las Honorables Senadoras Norma Hurtado Sanchez y Martha Peralta Epiayú como ponentes para primer debate del proyecto de Ley No. 278 de 2025 Senado *"Por medio de la cual se crea el Sistema Integral de Incentivos al Primer Empleo y se dictan otras disposiciones".*

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Introducción social y económica

El desempleo juvenil continúa siendo uno de los retos estructurales del mercado laboral colombiano. Durante la última década, las tasas de desocupación entre jóvenes de 18 a 28 años se han mantenido de forma persistente por encima del promedio nacional. Según cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), remitidas mediante respuesta al derecho de petición radicado 202520030783 de septiembre de 2025, la tasa de desempleo juvenil alcanzó el 15,6 %, frente a un 9,1 % nacional, y llegó a niveles de 39,9 % en Quibdó, con más del 80 % de informalidad en zonas rurales.

Estas cifras revelan brechas estructurales y regionales que impiden la inclusión efectiva de los jóvenes en el trabajo formal. A ello se suma la dispersión normativa y la complejidad de los trámites para acceder a los incentivos existentes. En respuesta a esta problemática, el presente proyecto propone la creación del Sistema Integral de Incentivos al Primer Empleo – SIPE, un marco jurídico permanente y simplificado que unifique los beneficios económicos y tributarios para promover la inserción laboral formal de la juventud colombiana.

2. Objeto del proyecto de ley

La presente ley tiene por objeto crear el Sistema Integral de Incentivos al Primer Empleo (SIPE), con el propósito de promover la vinculación laboral formal de los jóvenes colombianos entre los dieciocho (18) y veintiocho (28) años que acceden a su primer empleo.

El Sistema establece mecanismos de estímulo económico y tributario dirigidos a los empleadores, reglas de interoperabilidad entre la DIAN, la UGPP, la PILA y el Ministerio del Trabajo, y herramientas de seguimiento y evaluación que garanticen transparencia, seguridad jurídica y eficiencia administrativa.

3. Pertinencia y conveniencia

La pertinencia del Proyecto de Ley N.º 278 de 2025 Senado se sustenta en la necesidad impostergable de superar las deficiencias estructurales del actual régimen de incentivos a la vinculación laboral juvenil en Colombia. Durante los últimos años, el país ha desarrollado distintos instrumentos para fomentar la contratación de jóvenes, sin que ninguno haya logrado consolidar un impacto sostenido ni una cobertura equitativa. Las respuestas oficiales remitidas a la Comisión Séptima por las entidades competentes confirman de manera convergente que el sistema vigente es fragmentado, poco accesible para las pequeñas y medianas empresas y fiscalmente ineficiente.

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, en su respuesta a derecho de petición trasladado por el Ministerio de Hacienda en 2025, informó que menos de doscientas cincuenta (250) empresas se han acogido al beneficio previsto en el artículo 108-5 del Estatuto Tributario, deducción del 120 % de los salarios pagados a jóvenes en primer empleo, pese a que su costo fiscal anual ha superado en algunos períodos los 3,4 billones de pesos, concentrado mayoritariamente en grandes contribuyentes. Esta constatación demuestra que el instrumento, concebido para ampliar las oportunidades de inserción laboral juvenil, ha terminado beneficiando principalmente a las firmas de mayor tamaño, sin alcanzar el objetivo de democratizar el acceso a los incentivos ni de estimular la formalización del empleo en las micro y pequeñas empresas, que concentran más del 80 % de la fuerza laboral del país.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante oficio 2-2025-055271 del 11 de septiembre de 2025, reconoció que no dispone de estudios ni de una evaluación fiscal integral sobre la efectividad de dichos beneficios, limitándose a trasladar la solicitud al Ministerio del Trabajo. Esta respuesta evidencia la ausencia de una instancia coordinadora que consolide la información tributaria, presupuestal y laboral en torno a la política de primer empleo. Tal vacío institucional justifica la creación de un sistema articulado y transparente que permita la interoperabilidad de datos entre la DIAN, la UGPP, el Ministerio del Trabajo y la PILA, garantizando control fiscal, trazabilidad y simplificación administrativa.

Por su parte, la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP), en oficios del 25 y 30 de septiembre de 2025, indicó que el subsidio a la nómina juvenil creado por la Ley 2155 de 2021 continúa vigente hasta 2026, que aún no se ha iniciado la fiscalización posterior y que no existen registros consolidados sobre beneficiarios o devoluciones. No obstante, la entidad manifestó contar con la capacidad técnica para administrar un programa permanente, lo que confirma la viabilidad operativa del modelo que propone este proyecto, siempre que se establezca un marco legal estable y coordinado.

De igual modo, el Ministerio del Trabajo, en su informe "Empleos para la Vida 2024-2025", reportó resultados positivos en la generación de 352.550 empleos formales mediante subsidios directos por $435.911 millones, beneficiando a 8.363 empleadores. No obstante, reconoció que el programa tiene carácter temporal, depende de las apropiaciones presupuestales anuales y carece de mecanismos tributarios o de interoperabilidad institucional que garanticen continuidad y control. En ese contexto, el Sistema Integral de Incentivos al Primer Empleo (SIPE) surge como respuesta estructural que permite institucionalizar lo que ha demostrado funcionar en el corto plazo, el subsidio directo y la verificación de adicionalidad por PILA y corregir los fallos identificados, burocracia, falta de trazabilidad y baja cobertura en mipymes.

Desde la perspectiva territorial, el diagnóstico del DANE confirma que las brechas de desempleo juvenil son más pronunciadas en regiones rurales y en municipios con menor dinamismo productivo. En esos territorios, el desempleo juvenil supera ampliamente el promedio nacional y la informalidad alcanza niveles críticos, superiores al 80 %. El SIPE introduce un enfoque diferencial de equidad territorial, que permite incrementar el porcentaje del subsidio o la deducción en zonas rurales y municipios con mayores tasas de desempleo, reconociendo la necesidad de compensar las

desventajas estructurales del mercado laboral regional y de fortalecer la cohesión social a través del empleo digno.

Asi pues, es posible evidenciar que es dable la pertinencia del proyecto radica en su capacidad para unificar y simplificar los incentivos al primer empleo, eliminando duplicidades, garantizando el uso eficiente de los recursos públicos y promoviendo la creación de empleos formales sostenibles para la juventud colombiana. El SIPE no constituye una política aislada, sino una arquitectura institucional permanente, basada en verificación automática y coordinación interinstitucional, que transforma la política de primer empleo de un conjunto de beneficios dispersos en un sistema integral, transparente y evaluable, alineado con los principios de equidad, eficiencia y progresividad tributaria y con el mandato constitucional de promover el trabajo digno y la inclusión social.

Según los datos más recientes publicados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), correspondientes al mes de octubre de 2025, la tasa de desempleo nacional se situó en el 8,2%, lo que representa una disminución de 0,9 puntos porcentuales en comparación con octubre de 2024 (cuando fue del 9,1%). Esta cifra marca uno de los niveles más bajos en más de una década, reflejando una recuperación sostenida del mercado laboral, con una tasa global de participación del 65% y una tasa de ocupación del 59,7%. En términos absolutos, esto implica que aproximadamente 2,1 millones de personas estaban desocupadas a nivel nacional, mientras que la población ocupada alcanzó los 24,1 millones.

En cuanto al desempleo juvenil, para la población entre 15 y 28 años (el rango estándar utilizado por el DANE para esta categoría), la tasa de desocupación fue del 14,7% en octubre de 2025. Esto representa una mejora respecto a periodos anteriores, con una tasa de ocupación juvenil del 47%. Sin embargo, esta cifra sigue siendo significativamente más alta que el promedio nacional, destacando las persistentes brechas generacionales en el acceso al empleo. En regiones específicas, como las zonas rurales o ciudades con menor dinamismo económico, estas tasas juveniles pueden superar el 20-30%, agravando las desigualdades territoriales. Es importante notar que, aunque el documento del proyecto de ley menciona cifras de septiembre de 2025 (desempleo juvenil del 15,6% y nacional del 9,1%), los datos actualizados de octubre muestran una tendencia positiva, pero no eliminan la necesidad de intervenciones estructurales, ya que el desempleo juvenil sigue duplicando casi el nacional.

Estos indicadores, aunque alentadores en el corto plazo, no ocultan las vulnerabilidades subyacentes: la informalidad laboral afecta a más del 55% de los trabajadores jóvenes, y las brechas por género, región y estrato socioeconómico persisten. Por ejemplo, el desempleo femenino juvenil tiende a ser más alto, y en áreas como Chocó o La Guajira, las tasas juveniles pueden acercarse al 40%, como se ha observado en mediciones previas.

El Proyecto de Ley N.º 278 de 2025 Senado representa una iniciativa legislativa oportuna y estratégica para abordar uno de los desafíos más persistentes del mercado laboral colombiano: el desempleo juvenil y las barreras para la inserción formal de los jóvenes entre 18 y 28 años en su primer empleo. Su conveniencia no radica únicamente en la respuesta inmediata a las cifras actuales de desempleo —como el 14,7% juvenil en octubre de 2025, que duplica el promedio nacional del 8,2%—, sino en su capacidad para establecer un marco estructural, permanente y unificado que supere las limitaciones de los instrumentos existentes, promoviendo la equidad social, la eficiencia fiscal y el crecimiento económico inclusivo. A continuación, se expone de manera detallada por qué este proyecto es no solo pertinente, sino esencial en el contexto actual, alineado con sus objetivos de crear el Sistema Integral de Incentivos al Primer Empleo (SIPE) para fomentar la vinculación laboral formal mediante estímulos económicos, tributarios y administrativos.

1. Contextualización de la problemática estructural y su relación con las cifras actuales

El desempleo juvenil en Colombia no es un fenómeno coyuntural, sino una brecha estructural que ha persistido durante décadas, exacerbada por factores como la informalidad, la falta de experiencia laboral exigida por los empleadores y las desigualdades regionales. Las últimas cifras del DANE para octubre de 2025, aunque muestran una mejora (desempleo nacional en 8,2% y juvenil en 14,7%), revelan que los jóvenes siguen enfrentando tasas de desocupación casi el doble del promedio general, lo que implica que alrededor de 1 millón de jóvenes entre 15 y 28 años están desempleados o subempleados. Esta disparidad se agrava en zonas rurales, donde la informalidad supera el 80%, y en municipios con alto desempleo como Quibdó, donde históricamente ha alcanzado el 39,9%.

El proyecto es conveniente porque reconoce que estas cifras, aunque en descenso, no se resolverán con medidas temporales o fragmentadas. Instrumentos previos, como la deducción del 120% en salarios del artículo 108-5 del Estatuto Tributario o el subsidio a la nómina de la Ley 2155 de 2021, han demostrado limitaciones: baja cobertura (menos de 250 empresas se han acogido a la deducción, pese a un costo fiscal de hasta 3,4 billones de pesos anuales, concentrado en grandes firmas) y ausencia de evaluación integral, como lo han admitido el Ministerio de Hacienda y la UGPP en respuestas oficiales de 2025. El SIPE propone unificar estos beneficios en un sistema permanente, simplificando trámites y extendiendo su alcance a micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes), que generan más del 80% del empleo en el país, pero que actualmente quedan excluidas por complejidades administrativas.

2. Eficiencia y simplificación administrativa: reducción de burocracia y mayor accesibilidad

Una de las mayores conveniencias del proyecto radica en su enfoque en la interoperabilidad institucional entre entidades como la DIAN, la UGPP, el Ministerio del Trabajo y la PILA. Actualmente, los incentivos requieren certificaciones manuales y trámites dispersos, lo que disuade a los empleadores, especialmente a las mipymes. El SIPE introduce verificación automática de "primer empleo" mediante un identificador digital único generado al reportar la novedad en la PILA, eliminando burocracia y garantizando transparencia. Esto no solo acelera el acceso a deducciones tributarias (130% o 150% del salario por dos años, con tope de 115 UVT) y subsidios a la nómina (25% del SMMLV por 12 meses), sino que reduce el riesgo de abuso, con cláusulas antiabuso y requisitos de no sustitución de personal.
Esta simplificación es particularmente conveniente en un contexto donde las cifras de desempleo juvenil reflejan no solo falta de oportunidades, sino barreras administrativas. Por ejemplo, el Ministerio del Trabajo reportó en 2024-2025 la generación de 352.550 empleos formales con subsidios por $435.911 millones, beneficiando a 8.363 empleadores, pero admitió su carácter temporal y dependencia de apropiaciones anuales. El SIPE institucionaliza estos logros, asegurando continuidad y evaluabilidad, con informes semestrales al Congreso y evaluación anual por DANE, DIAN y UGPP. Esto alinea con principios administrativos de eficacia y celeridad (artículo 209 de la Constitución), haciendo el sistema más eficiente fiscalmente y accesible para empleadores de todos los tamaños.

3. Enfoque en Equidad Territorial y Poblaciones Prioritarias: Corrección de Brechas Regionales

La conveniencia del proyecto se evidencia en su diseño diferencial, que incrementa beneficios en municipios con desempleo juvenil superior al promedio nacional y en zonas rurales. Con tasas juveniles del 14,7% nacional, pero superiores al 20-30% en regiones periféricas, el SIPE ofrece deducciones del 150% para poblaciones prioritarias (jóvenes bajo custodia del ICBF, víctimas del conflicto, con discapacidad, rurales o de estratos 1-2), subsidios adicionales y bonos de retención (10% del SMMLV si completan 200 horas de formación y permanecen 12 meses). Además, incentiva cargos junior sin experiencia previa (5% adicional del SMMLV), garantizando remuneración mínima y evitando precarización.
Esto es crucial para promover la cohesión social y el desarrollo regional, alineado con el artículo 13 de la Constitución (igualdad material) y jurisprudencia de la Corte Constitucional (Sentencias C-115/2017, C-333/2017 y C-050/2021), que valida acciones afirmativas para grupos marginados. Al focalizar recursos en áreas con mayor informalidad (superior al 80% en rurales), el proyecto no solo reduce el desempleo juvenil, sino que contribuye a la productividad nacional y la movilidad social, transformando el empleo en un motor de equidad.

4. Sostenibilidad Fiscal y Impacto Económico: Uso Eficiente de Recursos Públicos

Desde una perspectiva fiscal, el proyecto es conveniente porque mantiene la neutralidad presupuestal, utilizando apropiaciones existentes y limitando beneficios a empleos nuevos verificables, con topes claros y cupos máximos fijados por el Gobierno. Cumple con la Ley 819 de 2003 al requerir un estudio de impacto ajustado al Marco Fiscal de Mediano Plazo, y evita duplicidades al modificar leyes como la 1780 de 2016 y el artículo 108-5 del Estatuto Tributario. El costo fiscal actual de incentivos dispersos (como los 3,4 billones en deducciones) se optimiza al concentrarlos en un sistema evaluable, previniendo concentración en grandes empresas y extendiéndolos a mipymes.
Económicamente, el SIPE fomenta la formalización, reduciendo la informalidad juvenil (actualmente por encima del 55%) y generando externalidades positivas: mayor recaudación tributaria a largo plazo, mayor consumo y productividad. Al vincular incentivos con formación (a través del SENA), invierte en capital humano, alineado con artículos 53 y 54 de la Constitución. En un escenario post-pandemia con recuperación laboral (desempleo nacional en descenso desde el 9,9% en julio de 2024 al 8,2% en octubre de 2025), este sistema asegura que la mejora sea inclusiva y sostenible, evitando retrocesos en futuras crisis.

5. Fundamentos Constitucionales y Jurisprudenciales: Legitimidad y Obligación Estatal

La conveniencia se refuerza en su alineación con la Constitución: el artículo 25 protege el trabajo como derecho fundamental, mientras que los 333 y 334 habilitan la intervención estatal para promover empleo y productividad. La jurisprudencia de la Corte (e.g., C-729/2005) legitima incentivos fiscales para fines de interés general, como la inclusión juvenil. El proyecto materializa estas obligaciones al crear un sistema permanente, transparente y con mecanismos de control, cumpliendo con principios de equidad, eficiencia y progresividad tributaria (artículo 363).

6. Conclusión: Una Respuesta Integral para un Desafío Persistente

En resumen, el Proyecto de Ley N.º 278 de 2025 es altamente conveniente porque transforma un conjunto de incentivos dispersos e ineficientes en un sistema integral, automatizado y equitativo que aborda directamente las causas del desempleo juvenil (14,7% en octubre de 2025). Al promover la inserción formal, la formación y la equidad territorial, no solo reduce brechas inmediatas, sino que fortalece el Estado social de derecho, impulsando un crecimiento inclusivo y sostenible. Su implementación garantizaría que la recuperación laboral actual beneficie a los jóvenes, convirtiendo el primer empleo en una puerta real a la dignidad y el progreso social.

4. Fundamentos constitucionales

El Proyecto de Ley N.º 278 de 2025 Senado encuentra su fundamento en los principios y mandatos constitucionales que orientan la función social del trabajo, la igualdad material, la intervención económica del Estado y la obligación de promover condiciones dignas y justas de empleo. La Constitución Política de 1991 no solo reconoce el trabajo como un derecho fundamental, sino que lo erige como uno de los pilares del Estado social de derecho, articulando su protección con el deber estatal de garantizar la realización efectiva de los derechos económicos y sociales de la población, especialmente de los jóvenes que enfrentan mayores barreras de acceso al mercado laboral formal.

En primer lugar, el artículo 25 consagra que "el trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado". Este mandato constitucional impone a las autoridades públicas la obligación de adoptar políticas y programas encaminados a garantizar que las personas, particularmente los jóvenes, puedan acceder al trabajo en condiciones de libertad, equidad y estabilidad. La creación del Sistema Integral de Incentivos al Primer Empleo (SIPE) materializa este deber, al generar instrumentos permanentes que facilitan la incorporación de la juventud al empleo formal mediante estímulos económicos, simplificación administrativa y verificación automática.

En segundo término, los artículos 53 y 54 complementan el mandato anterior al establecer, respectivamente, los principios mínimos fundamentales que rigen las relaciones laborales, como la estabilidad, la remuneración justa y la capacitación, y el deber del Estado de propiciar la formación profesional y técnica de los trabajadores. En consecuencia, la propuesta legislativa, al incorporar un bono de retención y formación y al vincular los incentivos económicos con procesos de capacitación certificados, traduce en acciones concretas el deber constitucional de habilitación laboral y de formación continua como requisito esencial para la productividad nacional y la movilidad social de los jóvenes.

El artículo 13 de la Carta Política, por su parte, desarrolla el principio de igualdad material al disponer que el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados. Este precepto otorga al legislador un margen de configuración amplio para establecer acciones afirmativas, como los incentivos diferenciales a la contratación de jóvenes y de poblaciones rurales o en situación de vulnerabilidad, que busquen compensar las desigualdades estructurales y las limitaciones de acceso al empleo formal. El SIPE se inscribe precisamente dentro de este marco, al prever tratamientos más favorables en territorios con tasas de desempleo juvenil superiores al promedio nacional y en municipios rurales, donde las brechas laborales son más profundas.

En el ámbito económico, los artículos 333 y 334 habilitan al Estado para intervenir en la economía con el fin de racionalizarla, promover la productividad, garantizar el acceso al empleo y asegurar que el desarrollo se oriente al mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos. Estos mandatos constitucionales legitiman plenamente la intervención legislativa que implica el SIPE, pues sus mecanismos de deducción tributaria y subsidio a la nómina no constituyen privilegios arbitrarios, sino instrumentos de política pública dirigidos a corregir fallas del mercado laboral y a incentivar la contratación de quienes enfrentan mayores barreras de acceso al trabajo.

De igual manera, el artículo 338 establece la reserva de ley en materia tributaria, según la cual corresponde al Congreso definir de manera expresa los elementos esenciales de los tributos, deducciones y beneficios fiscales. Esta norma justifica que la creación, modificación o ampliación de los incentivos económicos para la contratación juvenil se haga mediante ley formal, garantizando certeza jurídica, equidad fiscal y transparencia en la gestión de los recursos públicos. A su vez, el artículo 363 fija los principios de equidad, eficiencia y progresividad tributaria, los cuales se observan en este proyecto al limitar los beneficios a empleos nuevos y verificables, establecer topes máximos de deducción y evitar la concentración de ventajas en los grandes contribuyentes.

Por otra parte, el artículo 154 de la Constitución determina que los proyectos de ley que versen sobre tributos deben tener iniciativa gubernamental o contar con aval del Gobierno Nacional cuando impliquen efectos fiscales o modificaciones en la estructura de ingresos del Estado. Este proyecto, consciente de tal exigencia, prevé la articulación con el Ministerio de Hacienda y la DIAN para el cálculo de su impacto dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo y el cumplimiento del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, de modo que se garantice la sostenibilidad y neutralidad presupuestal.

Asimismo, el artículo 209 consagra los principios que rigen la función administrativa (eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad), los cuales orientan la propuesta de interoperabilidad entre entidades públicas para verificar la condición de primer empleo de forma automática. El uso de información cruzada entre PILA, UGPP, DIAN y Ministerio del Trabajo no sólo mejora la eficiencia del gasto tributario, sino que fortalece la transparencia y la rendición de cuentas en el uso de los incentivos.

Por ultimo,, el artículo 114 reafirma que corresponde al Congreso hacer las leyes y ejercer control político sobre su ejecución. En cumplimiento de este mandato, el SIPE incorpora una disposición que ordena la presentación semestral de informes al Congreso sobre los resultados, cobertura e impacto fiscal de los incentivos, lo que asegura la trazabilidad y la evaluación periódica de la política pública.

5. Fundamentos legales y jurisprudenciales

La jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia ha consolidado una doctrina uniforme en torno a la legitimidad de las políticas de fomento al empleo, la intervención económica del Estado y la adopción de medidas de acción afirmativa dirigidas a corregir desigualdades estructurales. Esta línea interpretativa constituye un soporte jurídico sólido para el Proyecto de Ley N.º 278 de 2025 Senado, en la medida en que el Sistema Integral de Incentivos al Primer Empleo (SIPE) desarrolla y materializa principios constitucionales reconocidos por el máximo tribunal de control constitucional, orientados a la promoción de la igualdad real y a la realización del derecho al trabajo digno.

En la Sentencia C-115 de 2017, la Corte examinó la constitucionalidad de diversas disposiciones de la Ley 1429 de 2010, "Ley de Formalización y Generación de Empleo", en particular aquellas referidas a beneficios tributarios y parafiscales para la contratación de jóvenes y grupos con dificultades de inserción laboral. En su decisión, el Tribunal concluyó que dichas medidas no vulneran el principio de igualdad, sino que constituyen expresiones legítimas de acción afirmativa destinadas a cumplir el mandato del artículo 13 de la Constitución, que ordena al Estado adoptar medidas diferenciales en favor de quienes se encuentren en situación de desventaja o marginalidad. La Corte subrayó que los incentivos tributarios orientados a la formalización y a la promoción del empleo juvenil son constitucionalmente válidos, siempre que persigan un fin legítimo, sean proporcionales y estén sujetos a mecanismos de control. Este razonamiento respalda directamente la estructura del SIPE, que vincula los beneficios a la creación de empleo nuevo y verificable, con límites claros y verificación automatizada.

Por su parte, la Sentencia C-333 de 2017 analizó las disposiciones de la Ley 1780 de 2016, conocida como "Ley ProJoven", que estableció medidas para promover el empleo y el emprendimiento juvenil, incluyendo exenciones tributarias y facilidades en el acceso al mercado laboral. En esa oportunidad, la Corte declaró exequible la ley y reiteró que la promoción del trabajo juvenil constituye una obligación positiva del Estado, derivada de los artículos 25, 53 y 54 de la Constitución, y que los incentivos económicos o fiscales destinados a favorecer a jóvenes emprendedores no configuran privilegios indebidos, sino instrumentos de justicia social y equidad generacional. Asimismo, resaltó que el legislador puede modular la carga tributaria o parafiscal de ciertos sectores con el propósito de ampliar las oportunidades de empleo y corregir distorsiones del mercado laboral, lo cual encuentra sustento en los artículos 333 y 334 superiores.

A su turno, la Sentencia C-050 de 2021 reforzó esta doctrina al declarar la exequibilidad de normas que establecían acciones afirmativas laborales y educativas a favor de poblaciones con menor acceso al empleo formal. La Corte reiteró que el principio de igualdad material impone al Estado no sólo la prohibición de discriminar, sino también la obligación de adoptar medidas compensatorias y diferenciales que garanticen la inclusión efectiva de quienes históricamente han enfrentado barreras estructurales. En su argumentación, el Tribunal reconoció que el uso de incentivos económicos y tributarios focalizados es un medio idóneo y proporcional para alcanzar la equidad sustantiva, siempre que existan mecanismos de control, seguimiento y temporalidad razonable.

Estas decisiones deben leerse de manera armónica con la jurisprudencia tradicional sobre la función social de la empresa y la libertad económica, desarrollada, entre otras, en la sentencia C-729 de 2005, en las cuales la Corte sostuvo que la libertad de empresa no es un derecho absoluto y que la intervención del Estado en la economía, a través de estímulos, exenciones o subsidios, se justifica cuando busca fines de interés general, como el empleo, la productividad y la cohesión social. La Corte precisó que el Congreso de la República está plenamente facultado para establecer políticas fiscales o laborales orientadas a mejorar la empleabilidad y formalización de sectores vulnerables, en tanto ello constituye una manifestación legítima del principio de solidaridad y del deber estatal de promover el bienestar general.

En su conjunto, esta línea jurisprudencial establece tres pilares interpretativos aplicables al proyecto en estudio:

(i) el principio de igualdad material, que autoriza acciones afirmativas diferenciadas en favor de grupos con mayores dificultades de acceso al trabajo;

(ii) la legitimidad de la intervención económica del Estado mediante instrumentos tributarios, fiscales y financieros dirigidos a fines constitucionales como el empleo y la formalización; y

(iii) la responsabilidad del legislador de asegurar que dichos mecanismos se apliquen con criterios de transparencia, proporcionalidad y eficiencia.

La Corte Constitucional ha reiterado que la política de empleo juvenil es una obligación positiva del Estado social de derecho, que debe materializarse en programas de largo plazo, sostenibles y verificables, articulando incentivos económicos con mecanismos de formación y permanencia laboral. Desde esta óptica, el SIPE constituye una manifestación concreta de la doctrina constitucional, pues traduce los principios superiores en un sistema unificado, transparente y automatizado que fortalece la equidad social, la productividad y la eficiencia del gasto público.

III. Estructura del Proyecto de Ley

El Proyecto de Ley 278 de 2025 Senado contiene catorce (14) artículos, que se resumen así:

1. Objeto y definiciones: creación del SIPE y precisión de conceptos ("primer empleo", "empleo nuevo", "población prioritaria").
2. Deducción tributaria: 130 % del salario por joven contratado en primer empleo (150 % si pertenece a población prioritaria), con límite de 115 UVT y vigencia de dos años.
3. Subsidio a la nómina: apoyo equivalente al 25 % del salario mínimo durante doce meses por cada empleo nuevo verificado por PILA.
4. Bono de retención y formación: pago único al empleador si el joven completa 200 horas de capacitación certificada y permanece un año vinculado.
5. Interoperabilidad institucional: obligación de cruzar información entre DIAN, UGPP y MinTrabajo para verificación automática.
6. Focalización territorial: incremento de beneficios en municipios con desempleo juvenil superior al promedio nacional y zonas rurales.
7. Modificación de la Ley 1780 de 2016: armonización de incentivos para evitar doble contabilización.
8. Adición a la Ley 2214 de 2022: los jóvenes vinculados en entidades públicas generan derecho a los incentivos del SIPE; se ordenan reportes semestrales al DAFP y al Congreso.

9–14. Disposiciones de seguimiento, evaluación, reglamentación y vigencia.

IV. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	COMENTARIOS
CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES	**CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES**	Sin modificaciones.
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 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.	Sin modificaciones.
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).	**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.~~ **Aquel contrato laboral formal que se configure cuando la persona no registre afiliación ni cotización previa como trabajador dependiente o independiente al Sistema Integral de Seguridad Social, conforme a lo establecido en la reglamentación vigente y sea el primer contrato laboral formal registrado en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes**. 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)~~. **la vinculación laboral que resulta en un incremento en el número total de empleados de la nómina del empleador, en comparación con el número de trabajadores reportados en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes o el registro de**	En el literal b se incorpora la condición regulatoria de no tener historial previo de cotización al Sistema Integral de Seguridad Social como dependiente o independiente, lo cual es el criterio esencial para definir el primer empleo según el Decreto 392 de 2021. Esto asegura la coherencia del proyecto de ley con el marco legal que rige actualmente los incentivos fiscales y de nómina. Respecto al literal c se ajusta redacción buscnado garantizar que los subsidios a la nómina y otros incentivos se apliquen exclusivamente a la generación neta de empleo. Este concepto se basa en el espíritu de la Ley 2155 de 2021, la cual otorga aportes estatales por cada trabajador adicional contratado. Sin este criterio, el empleador podría recibir el beneficio por reemplazar a un trabajador que ya tenía en su nómina.

	seguridad social en un periodo de referencia determinado por el Ministerio del Trabajo.	
CAPÍTULO II INCENTIVOS ECONÓMICOS Y TRIBUTARIOS	**CAPÍTULO II INCENTIVOS ECONÓMICOS Y TRIBUTARIOS**	Sin modificaciones.
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 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.	Sin modificaciones.

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 fijara el cupo máximo de beneficiarios y el monto global de recurso destinado a este subsidio, garantizando su ejecución eficiente y focalizada	**Artículo 4°. Subsidio a la nómina por trabajador adicional joven ~~para~~ en primer empleo.** Créase un subsidio mensual equivalente al 25% de un (1) SMMLV por cada joven contratado en primer empleo**, siempre que dicho joven constituya un trabajador adicional neto** 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 fijara el cupo máximo de beneficiarios y el monto global de recurso destinado a este subsidio, garantizando su ejecución eficiente y focalizada	Se ajusta que los fondos estatales se utilicen para aumentar la planta laboral y no solo para subsidiar la sustitución de empleados existentes. Al definir el beneficio solo por "cada joven contratado en primer empleo", se podría malinterpretar su aplicación. La Ley 2155 de 2021, que sirve de base para este artículo, ya opera bajo el principio de trabajador adicional.

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 hibrido.	**Artículo 5°. Bono de retención y formación.** Si el joven completa 200 horas de formación certificada **a través del** ~~(~~SENA u ~~oferentes reconocidos)~~ **otras instituciones educativas** 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 h**í**brido.	Se realizan correcciones de forma.
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.	**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 1.** Para acceder al incentivo, los cargos junior deberán garantizar una remuneración no inferior al SMMLV, m**á**s las prestaciones sociales correspondientes, evitando precarización o un menor reconocimiento económico. **Parágrafo 2. El Ministerio del Trabajo, en coordinación con la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP), reglamentará, en un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, los criterios objetivos y verificables que deben cumplir los**	Se adiciona un parágrafo para autorizar al Ministerio del Trabajo y a la UGPP para reglamentar los criterios, se asegura la seguridad jurídica y permite el control y la fiscalización del incentivo, conforme a los principios de eficiencia de la función pública.

	cargos junior para que las empresas puedan acceder al incentivo de que trata este artículo. Dichos criterios deberán enfocarse en la clasificación salarial, el nivel de responsabilidad y la ausencia de exigencia de experiencia previa en el perfil de cargo, garantizando que representen oportunidades genuinas de primer empleo.	
CAPÍTULO III REGLAS DE ACCESO Y CONTROL	**CAPÍTULO III REGLAS DE ACCESO Y CONTROL**	Sin modificaciones.
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	**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	Se realizan correcciones de forma. Se amplia el perido de garantia minima de permanecia con el fin de promover la estabilidad laboral y la viculación de mediando y largo plazo de jovenes. Así mismo, que el incentivo no se convierta en un estimulo para la rotación de personal.

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.	últimos doce (12) meses**.** (ii) **G**arantizar permanencia mínima del joven por ~~seis (6)~~ **doce (12)** meses**.** (iii) **N**o 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 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.	Sin modificaciones.
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	**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	Se realizan correcciones de forma.

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) diseñara y supervisara los sistemas electrónicos de reporte en coordinación con la DIAN, la UGPP y el Ministerio de Trabajo.	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 **M**inisterio de **las Tecnologías de la Información y Comunicaciones** 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	**Artículo 10°. Evaluación anual de resultados**. El DANE, DIAN, ~~MinTrabajo~~ **Ministerio de Trabajo** y UGPP presentarán a las Comisiones **S**éptima**s** de**l** ~~cámara y senado~~ del Congreso de la **República** 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	Se realizan correcciones de forma.

la transparencia y el control social.	ciudadana que garanticen la transparencia y el control social.	
Artículo 11°. Cláusula antiabuso. La administración podrá negar o recobrar incentivos cuando detecte simulación de empleo nuevo o sustitución de personal. La UGPP y la DIAN coordinarán actuaciones.	**Artículo 11°. Cláusula antiabuso.** La administración podrá negar o recobrar incentivos cuando detecte simulación de empleo nuevo o sustitución de personal. La UGPP y la DIAN coordinarán actuaciones **sobre la materia**.	Se realizan correcciones de forma.
CAPÍTULO IV MODIFICACIÓN LEGISLATIVA	**CAPÍTULO IV MODIFICACIÓN LEGISLATIVA**	Sin modificaciones.
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 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. **Parágrafo.** La condición de primer empleo necesaria para acceder a esta deducción fiscal será verificada mediante el procedimiento de interoperabilidad automática y simplificación procedimental establecido en el artículo 8 de la presente ley.	Se adiciona un parágrafo para brindar coherencia interna del proyecto y refuerza el principio de eficiencia administrativa. La ley debe ser un sistema integral donde la deducción (Art. 12) utilice la verificación simplificada (Art. 8), desplazando el requisito actual de certificación manual ante el Ministerio del Trabajo
Artículo 13°. Modificación del artículo 7 de la Ley 1780 de 2016. Modificase 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 nomina contemplado en el articulo 4 de la presente ley.	**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.	Sin modificaciones.
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	**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	Sin modificaciones.

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.	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	**CAPÍTULO V DISPOSICIONES FINALES**	Sin modificaciones.
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.	**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	Sin modificaciones.

Parágrafo. Prever que quienes ya aplican el 108-5 con reglas anteriores conserven el beneficio bajo esas reglas por el año en curso.	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 asi el derecho al trabajo digno en condiciones de igualdad. **Parágrafo Segundo.** El Ministerio de trabajo	**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 asi el derecho al trabajo digno en condiciones de igualdad.	Se realizan correcciones de forma.

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.	**Parágrafo Segundo.** El Ministerio de tTrabajo 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 17°. Derogatorias.** Deróguense las disposiciones que le sean contrarias a la presente ley.	Sin modificaciones.
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.	**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.	Sin modificaciones.

V. PROPOSICIÓN

Por las razones expuestas, las ponentes presentamos ponencia positiva al Proyecto de Ley N.º 278 de 2025 Senado, "Por medio de la cual se crea el Sistema Integral de Incentivos al Primer Empleo y se dictan otras disposiciones", y solicita a la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado darle curso para primer debate, conforme a los artículos 157 y 160 de la Constitución y a la Ley 5 de 1992.

MARTHA PERALTA EPIEYÚ Senadora Pacto Histórico-MAIS **Ponente**	**NORMA HURTADO SÁNCHEZ** Senadora Partido de La U **Ponente**

VI. Impacto fiscal

En el marco del trámite legislativo del Proyecto de Ley 278 de 2025 Senado, y en cumplimiento de los principios de sostenibilidad fiscal y responsabilidad presupuestal consagrados en la Constitución Política y desarrollados en la Ley 819 de 2003, se solicitó de manera formal concepto técnico y estimación del impacto fiscal al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, así como concepto técnico al Ministerio del Trabajo, en los términos del artículo 258 de la Ley 5ª de 1992.

No obstante lo anterior, a la fecha de rendición de la presente ponencia no se ha recibido respuesta por parte de dichas carteras ministeriales, lo cual impide contar con un pronunciamiento oficial que permita evaluar de manera integral los efectos fiscales y presupuestales de la iniciativa.

En consecuencia, y con el fin de no paralizar el trámite legislativo, se rinde **ponencia positiva**, dejando expresa constancia de que esta se formula **de manera condicionada**, sujeta a la revisión, ajuste o modificación del contenido del proyecto,

según lo que se establezca en los conceptos técnicos que emitan el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio del Trabajo durante el trámite restante de la iniciativa.

VII. Análisis de conflicto de interés

En cumplimiento de la Ley 2003 de 2019 y del artículo 286 de la Ley 5 de 1992, la suscrita ponente declara la inexistencia de conflicto de interés personal, familiar o económico respecto del trámite de este proyecto, dado su carácter general y orientado al interés público.

VIII. Texto propuesto para primer debate

Texto propuesto para primer debate ante la Comisión Séptima del Senado de la República del Proyecto de Ley No. 278 de 2025 Senado "Por medio de la cual se crea el Sistema Integral de Incentivos al Primer Empleo y se dictan otras disposiciones".

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

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: aquel contrato laboral formal que se configure cuando la persona no registre afiliación ni cotización previa como trabajador dependiente o independiente al Sistema Integral de Seguridad Social, conforme a lo establecido en la reglamentación vigente y sea el primer contrato laboral formal registrado en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes.
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: la vinculación laboral que resulta en un incremento en el número total de empleados de la nómina del empleador, en comparación con el número de trabajadores reportados en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes o el registro de seguridad social en un periodo de referencia determinado por el Ministerio del Trabajo.

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 por trabajador adicional joven en primer empleo. Créase un subsidio mensual equivalente al 25% de un (1) SMMLV por cada joven contratado en primer empleo, siempre que dicho joven constituya un trabajador adicional neto, 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 fijara 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 a través del SENA u otras instituciones educativas 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 1. 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.

Parágrafo 2. El Ministerio del Trabajo, en coordinación con la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP), reglamentará, en un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, los criterios objetivos y verificables que deben cumplir los cargos junior para que las empresas puedan acceder al incentivo de que trata este artículo. Dichos criterios deberán enfocarse en la clasificación salarial, el nivel de responsabilidad y la ausencia de exigencia de experiencia previa en el perfil de cargo, garantizando que representen oportunidades genuinas de primer empleo.

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 doce (12) 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 Tecnologías de la Información y Comunicaciones diseñara y supervisara 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, Ministerio de Trabajo y UGPP presentarán a las Comisiones Séptimas del Congreso de la República 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 recobrar incentivos cuando detecte simulación de empleo nuevo o sustitución de personal. La UGPP y la DIAN coordinarán actuaciones sobre la materia.

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.

Parágrafo. La condición de primer empleo necesaria para acceder a esta deducción fiscal será verificada mediante el procedimiento de interoperabilidad automática y simplificación procedimental establecido en el artículo 8 de la presente ley.

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 nomina contemplado en el articulo 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 asi 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.

MARTHA PERALTA EPIEYÚ Senadora Pacto Histórico-MAIS **Ponente**	**NORMA HURTADO SÁNCHEZ** Senadora Partido de La U **Ponente**

Comisión Séptima Constitucional Permanente

LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., al día veintidós (22) del mes de diciembre del año dos mil veinticinco (2025) - En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, Informe de Ponencia para primer debate

INFORME DE PONENCIA PARA: PRIMER DEBATE

NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: 278/2025 SENADO

TITULO: "POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA EL SISTEMA INTEGRAL DE INCENTIVOS AL PRIMER EMPLEO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES",

INICIATIVA: H.S. ANTONIO JOSE CORREA JIMENEZ

RADICADO: EN SENADO: **30-09-2025** EN COMISIÓN: **17-10-2025** EN CÁMARA: **XX-XX-202X**

PUBLICACIONES – GACETAS

TEXTO ORIGINAL	PONENCIA 1er DEBATE SENADO	TEXTO DEFINITIVO COM VII SENADO	PONENCIA 2do DEBATE SENADO	TEXTO DEFINITIVO PLENARIA SENADO	PONENCIA 1er DEBATE CAMARA	TEXTO DEFINITIVO COM VII CAMARA	PONENCIA 2do DEBATE CAMARA	TEXTO DEFINTIVO PLENARIA CAMARA
18 Art 1966/2024								

PONENTES PRIMER DEBATE		
HH.SS. PONENTES	**ASIGNADO (A)**	**PARTIDO**
NORMA HURTADO SANCHEZ	PONENTE	PARTIDO DE LA U
MARTHA PERALTA EPIEYU	PONENTE	PARTIDO MAIS

NÚMERO DE FOLIOS: TREINTA Y OCHO (38)
RECIBIDO EL DÍA: 21 DE DICIEMBRE DE 2025
HORA: 19:26

Lo anterior, en cumplimento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.
El secretario

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

CONTENIDO

Gaceta número 05 - martes, 20 de enero de 2026

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS **Págs.**

Informe de ponencia para primer debate de archivo en Senado Proyecto de Ley número 280 de 2025 Senado, por medio de la cual se regula el levantamiento del velo corporativo de las Entidades Promotoras de Salud en Liquidación y se dictan otras disposiciones 1

Informe de ponencia positiva para primer debate del 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..... 5

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2026