



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 1102

Bogotá, D. C., martes, 24 de junio de 2025

EDICIÓN DE 19 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 334 DE 2024 SENADO

*por medio de la cual se garantiza el acceso y protección del derecho a la pensión anticipada de vejez para las personas con discapacidad, se modifica la Ley 2381 de 2024 y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, de Junio de 2025

Honorable Senadora

**NADIA GEORGETTE BLEL SCAFF**

Presidente

Comisión Séptima Constitucional Permanente  
Senado de la República

Doctor

**PRAXERE JOSE OSPINO REY**

Secretario

Comisión Séptima Constitucional Permanente  
Senado de la República

**Referencia:** Referencia de Ponencia Positiva para primer debate en el Senado de la República del Proyecto de Ley No. 334 de 2024 Senado "Por medio de la cual se garantiza el acceso y protección del derecho a la pensión anticipada de vejez para las personas con discapacidad, se modifica la Ley 2381 de 2024 y se dictan otras disposiciones"

Honorable Presidenta y Secretario,

Atendiendo la designación realizada por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto de los artículos 174 y 175 de la Ley 5ª de 1992, dentro del término establecido para tal efecto, me permito rendir informe de ponencia POSITIVA para primer debate ante la Comisión séptima del Senado de la República del Proyecto de Ley 334 de 2024 "Por medio de la cual se garantiza el acceso y protección del derecho a la pensión anticipada de vejez para las personas con discapacidad, se modifica la Ley 2381 de 2024 y se dictan otras disposiciones", en los siguientes términos.

- Tramite
- Objeto
- Justificación del proyecto
- Fundamentos Jurídicos
- Impacto Fiscal
- Relación de posibles conflictos de intereses
- Pliego de modificaciones
- Proposición
- Texto propuesto para primer debate

**LORENA RÍOS CUELLAR**  
Coordinador Ponente**ESPERANZA ANDRADE**  
Ponente**MIGUEL ANGEL PINTO HERNANDEZ**  
Ponente**JOSUÉ ALIRIO BARRERA RODRIGUEZ**  
Ponente

#### I. TRAMITE

El Proyecto de Ley 334 de 2024 fue radicado el 3 de diciembre de 2024 en la Secretaría General del Senado de la República bajo la autorización de los Senadores Ana Carolina Espitia, Laura Fortich Sánchez, Carlos Julio González Villa, Liliana Benavides Solarte, Soledad Tamayo Tamayo; y de los Honorables Representantes Wilmer Castellanos Hernández, Jaime Raúl Salamanca Torres y Liliana Rodríguez Valencia. Esta iniciativa fue publicada en la Gaceta 2202 de 2024.

Por reparto, la Secretaría General envió el expediente el día 10 de diciembre a la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República. De esta forma, el 16 de diciembre de 2024 mediante oficios CSP-CS-1562-2024 fueron designados para primer debate en la Comisión Séptima del Senado como coordinadora ponente la Senadora Lorena Ríos Cuellar y como ponente a los senadores Miguel Ángel Pinto Hernández, Josué Alirio Barrera Hernández y Esperanza Andrade.

#### II. OBJETO DEL PROYECTO

El proyecto de ley tiene como objetivo establecer las disposiciones normativas para garantizar a las personas con discapacidad el acceso efectivo al derecho a la pensión anticipada de vejez, mediante requisitos equitativos, la modificación del artículo 89 de la ley 2381 de 2024, entre otras disposiciones.

De esta forma, se pretende eliminar barreras de acceso y permanencia en el ámbito laboral que inciden negativamente en la cotización a pensiones entre estos aspectos discriminatorios.

#### III. JUSTIFICACIÓN

En Colombia la "Pensión Anticipada de Vejez por Invalidez" fue reconocida por primera vez en el artículo 9 de la Ley 797 de 2003 "Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales". En virtud de este artículo, entre otras modificaciones, se adiciona el parágrafo 4 al artículo 33 de la Ley 100 para que las personas que padezcan una deficiencia física, síquica o sensorial del 50% o más, que cumplan 55 años y que hayan cotizado en forma continua o discontinua 1000 o más semanas al régimen de seguridad social accedan a la pensión de vejez. Posteriormente, dicha disposición fue reiterada en el artículo 89 de la Ley 2381 de 2024, bajo la denominación de Pensión Anticipada de Vejez por Invalidez. No obstante, solo el 6% de las personas en situación de discapacidad tienen acceso a una pensión (Ministerio de Salud y Protección Social, 2019), mientras que la tasa de cobertura general en pensiones es del 35% (Ospina-Tejreiro et. al, 2024).

<p>La justificación de la iniciativa está estructurada en tres partes. Primera, la reducción de semanas y edad para que las personas con discapacidad accedan de forma efectiva a la pensión anticipada de vejez. Segundo, el acceso diferencial a esta prestación de las personas que padezcan una deficiencia física, psíquica o sensorial entre el 25% y el 49%. Tercero, la corrección de expresiones que resultan discriminatorias.</p> <p><b>2.1 Reducción de semanas y el requisito de edad en la pensión anticipada de vejez para personas con discapacidad física, psíquica o sensorial</b></p> <p>En Colombia se encuentran 3'974,522 personas con discapacidad (ONU Mujeres, UNFPA y UNICEF, 2020). Aunque el artículo 89 de Ley 2381 de 2024, réplica del parágrafo 4 del artículo 33 de la ley 100 de 1993, establece un criterio diferencial para la pensión anticipada de vejez para personas con discapacidad, la norma no reconoce las posibilidades reales que tienen las personas con discapacidad para acreditar la densidad de cotizaciones al momento de cumplir la edad. La confluencia de diversos factores conlleva a que la población con discapacidad no tenga oportunidades para lograr el derecho a la pensión. Las personas con discapacidad enfrentan mayor discriminación, desempleo, altos niveles de informalidad, y menores ingresos. Así, la medida diferencial establecida en el artículo 89 de la ley 2381 de 2021 no es proporcional con los factores que generan discriminación al exigir una densidad de cotizaciones que las personas con discapacidad no pueden cumplir.</p> <p>En primer lugar, las personas con discapacidad enfrentan mayores obstáculos de acceso y permanencia en el ámbito laboral que inciden negativamente en la cotización a pensiones y a recibir pensiones o jubilaciones por vejez. Existe un mayor impacto del desempleo en este grupo poblacional. Su participación en el mercado laboral es del 22,8%, 43,6 puntos porcentuales menos en comparación con la población sin discapacidad (DANE, 2024). Esta desigualdad profunda en el acceso al trabajo tiene entre otras consecuencias, la limitación del cumplimiento de los aportes mínimos para lograr la pensión de vejez. Además, el trabajo formal asegura la periodicidad de los aportes debido a las contribuciones conjuntas del empleador y el trabajador. Sin embargo, la ocupación "trabajador por cuenta propia" es la posición ocupacional del 55% de las personas con discapacidad (DANE, 2024). En esta ocupación existe la mayor concentración de población en la informalidad laboral.</p> <p>En segundo lugar, los datos sobre las personas que cotizan a pensión describen el contexto de desigualdad y discriminación que afecta a este grupo poblacional. Sólo el 10% de las personas con discapacidad realizan estos aportes (DANE, 2020), en comparación con el 21,8% de las personas sin discapacidad. La relevancia de intervenir esta realidad la corrobora Côte (2021) al proponer que es necesaria la inversión que garantice la accesibilidad y la no discriminación en todos los esquemas de protección social para que las personas con discapacidad puedan aprovechar al máximo los programas existentes; adicionalmente, propone una combinación significativa de transferencias en efectivo, apoyo en especie y servicios de apoyo.</p> <p>Igualmente, las mujeres con discapacidad están seriamente en desventaja en comparación con los hombres con discapacidad. El 9,3% de las mujeres realizan aportes en comparación</p>	<p>con el 11,0% de los hombres (DANE, 2020). Esta realidad hace parte de las brechas de género en el sistema pensional. De acuerdo con López (2019), en las condiciones actuales del sistema solo el 15,12% de las mujeres podrían pensionarse en el área urbana, a diferencia del 26,56 % de los hombres. La realidad de las mujeres rurales es más difícil. En relación con las mujeres con discapacidad, aunque no son públicos datos sobre el acceso a la pensión, en ellas convergen varios factores que las hacen víctimas de discriminación y acentúan los obstáculos para lograr este derecho. Enfrentan la amenaza de ser discriminadas por su condición de mujeres y por encontrarse con algún tipo de discapacidad. Lo anterior, sin desconocer otros factores como la pobreza.</p> <p>En tercer lugar, los ingresos son un indicador fundamental para establecer el alcance de las personas en situación de discapacidad para acceder al derecho a la pensión. El Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario (2022) indica que "las personas con discapacidad recibieron un ingreso promedio mensual de 796.870 pesos colombianos", suma menor al salario mínimo para el 2022. La desigualdad se profundiza cuando las personas sin discapacidad obtuvieron un ingreso superior promedio mensual superior a 1.159.035 pesos colombianos.</p> <p><b>2.2 Acceso de las personas que padezcan una deficiencia física, psíquica o sensorial entre el 25% y el 49% a la pensión anticipada por vejez</b></p> <p>La condición de más del 50% de deficiencia física, psíquica o sensorial limita la noción de discapacidad y el acceso al sistema a personas con una condición menor de incapacidad, quienes también enfrentan barreras externas para el acceso al trabajo. La investigación de Waddington y Priestley (2021) que se sustentó en evidencia de prácticas de evaluación de la discapacidad de 34 países europeos y la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CNUDPD) concluye que las evaluaciones rígidas basadas en porcentajes no son compatibles con la CNUDPD y la comprensión socio-contextual de la discapacidad desde un enfoque de derechos humanos. Así, proponen que las evaluaciones deben tratar a las personas con discapacidad como titulares de derechos legales y centrarse en sus interacciones con barreras discapacitantes (físicas o sociales). El DANE (2023), a través de esta noción, demostró la realidad enunciada en la primera sección de la justificación, que se refiere a las dificultades para llevar a cabo seis acciones universales y "que en un entorno dado pondrían a un individuo en riesgo de participación social restringida".</p> <p>Otros países han introducido similares medidas para cerrar las brechas en el acceso a la pensión. Algunos Estados que conforman la Unión Europea tienen porcentajes de evaluación de la discapacidad más bajos de hasta mínimo el 25%. Latvia y Suecia son ejemplo de la implementación de esta evaluación. En el caso de Polonia la discapacidad se evalúa en función de la capacidad de obtener ingresos en lugar de la incapacidad laboral. Además, el nivel mínimo de incapacidad en Polonia no está definido en porcentajes ni puntos (World Bank, 2017). República Checa reconoce tres grados de invalidez. La invalidez de primer grado se encuentra entre el 35% y el 49% (European Commission, 2012).</p>
<p>En Suiza es posible acceder al derecho a la pensión cuando existe una discapacidad de al menos el 40% (European Commission, nd). Este porcentaje mínimo también es exigido en Estonia, Alemania, Hungría y España (World Bank, 2017).</p> <p><b>2.3 Corrección de expresiones que resultan discriminatorias</b></p> <p>El cambio de la denominación "Pensión Anticipada de Vejez por Invalidez" por "Pensión Anticipada de Vejez para Personas con Discapacidad" se realiza para establecer una diferencia clara con la "Pensión de Invalidez". La jurisprudencia respecto al parágrafo 4 del artículo 33 de la Ley 100 de 1993, que pretende cumplir la finalidad del presente proyecto de ley, establece que el beneficio de la pensión anticipada fue creado para amparar a las personas con discapacidad y sus derechos fundamentales a la igualdad, a la seguridad social y al trabajo.</p> <p>El cambio de la expresión "padezcan una deficiencia física, psíquica o sensorial" por "personas con discapacidad física, sensorial y psíquica" pretende garantizar la constitucionalidad de la expresión. La sentencia C-458 de 2015 de la Corte Constitucional indica que expresiones "personas con limitaciones físicas, sensoriales y psíquicas"; "personas con limitaciones físicas, sensoriales, psíquicas, cognitivas, emocionales" y "personas con limitaciones físicas, sensoriales, psíquicas o mentales, deberán reemplazarse por la expresión "personas en situación de discapacidad física, sensorial y psíquica". Para justificar, la Corte Constitucional argumentó:</p> <p>"No podrían ser exequibles expresiones que no reconozcan a las personas en condición de discapacidad como sujetos plenos de derechos, quienes a pesar de tener características que los hacen diversos funcionalmente, deben contar con un entorno que les permita desenvolverse con la mayor autonomía posible, pues son mucho más que los rasgos que los hacen diversos y pueden ser parte de la sociedad si ella se adapta a sus singularidades y les da el valor que les corresponde como individuos, en concordancia con el derecho a la dignidad humana (art. 1º CP)".</p> <p><b>IV. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DEL PROYECTO</b></p> <p>A continuación, se presenta una descripción de los desarrollos constitucionales, jurisprudenciales, legales que configuran el estado actual jurídico del derecho a la pensión para personas con discapacidad.</p> <p><b>3.1 Fundamentos Constitucionales</b></p> <p>La Pensión Anticipada de Vejez por Invalidez guarda estrecha relación con la especial protección constitucional de las personas con discapacidad, los derechos a la seguridad social y al mínimo vital.</p> <p>La especial protección constitucional reforzada de las personas con discapacidad está sustentada en los artículos 1, 13 y 47 de la Constitución. El artículo 1 establece que la</p>	<p>dignidad humana es un principio esencial del Estado Social de Derecho. Este principio fundante del ordenamiento jurídico, principio constitucional y derecho fundamental exige que todas las autoridades del Estado logren las condiciones para el desarrollo de la autonomía individual, las condiciones materiales de existencia, y la integridad física y moral (T-881 de 2002). El artículo 13 determina que todas las personas nacen libres e iguales ante la ley. Este derecho exige la eliminación de toda prohibición por motivos de discapacidad y la adopción de todas las medidas para que las personas con discapacidad ejerzan sus derechos en igualdad de condiciones. El artículo 47 obliga de forma específica al Estado a garantizar en igualdad todos los derechos y libertades de las personas con discapacidad. Mandato constitucional que incorpora el deber de remover todas las barreras que impidan que este grupo poblacional participe de forma plena y efectiva en la sociedad.</p> <p>En este sentido, la Corte Constitucional ha argumentado en múltiples sentencias que las personas con discapacidad son sujetos de especial protección constitucional. Por ejemplo, la sentencia C-606 de 2012 precisa:</p> <p>"Las personas en situación de discapacidad son sujetos de especial protección por parte del Estado y de la sociedad en general, por lo que, tanto instituciones como individuos deben facilitar de una forma activa el ejercicio de los derechos de este sector de la población. (...) Por ende las personas en situación de discapacidad deben ser tuteladas en primer lugar (i) mediante la prohibición de medidas negativas o restrictivas que constituyan obstáculos o barreras para hacer efectivos sus derechos; y en segundo término (ii) mediante medidas de acción positiva o acciones afirmativas de tipo legislativo, administrativo o de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos de dicho colectivo de personas. En este último caso dichas medidas no deben ser entendidas como una forma de discriminación, sino como una preferencia que tiene como fin promover la integración social o el desarrollo individual de las personas en situación de discapacidad para su integración efectiva en la sociedad"</p> <p>En lo que respecta al derecho a la seguridad social y relación con el mínimo vital, el artículo 48 reconoce el derecho fundamental a la pensión. Al interpretar este artículo la Corte Constitucional en sentencia C- 197 de 2023 señala que la libertad de configuración del legislador en materia de seguridad social está restringida al principio de igualdad. Puntualmente, la Corte argumenta:</p> <p>"En esa medida, el Legislativo puede contemplar distinciones respecto de la forma de acceder a las diversas prestaciones que amparen el riesgo de vejez en atención a las condiciones de los beneficiarios, la naturaleza del riesgo y la escasez de recursos. Incluso, la Constitución le impone el deber de establecer esas diferenciaciones con el fin de favorecer a los grupos históricamente discriminados (...). Lo anterior, para que aquellos puedan acceder a la seguridad social en condiciones de igualdad sustancial"</p>

**3.2 Fundamentos Legales**

Al Respecto la Ley 100 de 1993 "Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones", en el artículo 33, establece la obtención para la adjudicación de la pensión de vejez:

"Requisitos para Obtener la Pensión de Vejez. Para tener derecho a la pensión de vejez, el afiliado deberá reunir las siguientes condiciones:  
 1. Haber cumplido cincuenta y cinco (55) años si es mujer, o sesenta 60 años si es hombre.  
 2. Haber cotizado un mínimo de 1.000 semanas en cualquier tiempo."

La Ley 797 de 2003 "Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales", artículo 9 parágrafo 4, establece la medida de diferenciación para las personas que padezcan un deficiencia física, síquica o sensorial del 50% de la siguiente manera:

"Parágrafo 4°. Se exceptúan de los requisitos establecidos en los numerales 1 y 2 del presente artículo, las personas que padezcan una deficiencia física, síquica o sensorial del 50% o más, que cumplan 55 años de edad y que hayan cotizado en forma continua o discontinua 1000 o más semanas al régimen de seguridad social establecido en la Ley 100 de 1993."

La Ley 1346 de 2009, "Por medio de la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad adoptado por la Asamblea General de la Naciones Unidas" indica que:

"Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás".

La Ley 2381 de 2024, "por medio de la cual se establece el sistema de protección social integral para la vejez, invalidez y muerte de origen común, y se dictan otras disposiciones", artículo 89, determina:

"**ARTÍCULO 89. PENSIÓN ANTICIPADA DE VEJEZ POR INVALIDEZ.** Tendrán derecho a una pensión anticipada de vejez, las personas que padezcan una deficiencia física, psíquica o sensorial del 50% o más, que cumplan 50 años para el caso de las mujeres y 55 años para el caso de los hombres, y que hayan cotizado en forma continua o discontinua 1000 o más semanas al sistema de protección social integral para la vejez".

cotización de un número mínimo de semanas antes de la estructuración o del hecho que la originó -, sino probar que se tienen 1000 semanas cotizadas en cualquier tiempo"

Finalmente, la sentencia T -218 de 2023 menciona nuevamente las diferencias con la pensión de invalidez:

"A diferencia de la pensión de invalidez que se otorga al afiliado declarado inválido, esto es, aquel calificado con un 50% o más de pérdida de capacidad laboral, porcentaje resultante de la sumatoria de los puntajes correspondientes a los criterios de deficiencia, discapacidad y minusvalía, la pensión anticipada de vejez por invalidez se conoce al afiliado dictaminado con el 50% o más de deficiencia, es decir, el sistema pensional prevé una prestación especial para quienes acrediten solo uno de los criterios que integran la calificación total de la invalidez: la deficiencia siempre que cuenten con 55 años y hayan cotizado 1.000 o más semanas.

**V. IMPACTO FISCAL**

Este proyecto de ley es de vital importancia para reducir las brechas de desigualdad en el acceso a la pensión de vejez para las personas con discapacidad. El impacto fiscal es explicado en tres niveles. Primero, el estudio actuarial realizado por la Asociación Colombiana de Actuarios por solicitud de la Senadora Ana Carolina Espitia. El concepto fue solicitado en el marco del debate del proyecto de ley que posteriormente se expidió como Ley 2381 de 2024, específicamente, del artículo 89. La Asociación Colombiana de Actuarios explica:

- "La dinámica de la población potencialmente beneficiaria depende en gran medida de la densidad de aportes de este grupo de afiliados con condición de discapacidad, para la cual se aplicó el resultado del censo hecho por el DANE en el 2020, en el cual se registró que el 10% de las personas en condición de discapacidad cotizan a pensión.
- El resultado obtenido es que a una persona que le cobija el Proyecto de Ley para las personas con discapacidad mayor al 50%, recibiría en promedio 43 millones de pesos adicional a lo que recibiría un afiliado con IBC de 2.3 salarios mínimos sin discapacidad; y para las personas con discapacidad entre el 25% y el 49%, esta suma es de 53 millones para los hombres y 23 millones para mujeres, este último grupo es de menor impacto dado que ya está registrada en la reforma, una disminución gradual del requisito de semanas". (Las palabras en negrilla son cambios realizados al concepto para adecuarlo al contenido del artículo 2 del proyecto de ley).

En términos concretos, la Asociación Colombiana de Actuarios calcula el impacto fiscal en la tabla que se encuentra a continuación. Para la interpretación de la columna titulada con la **proposición 1** se refiere a la pensión anticipada de vejez para las personas con discapacidad superior al 50% y la **columna titulada con la proposición 2** explica la pensión anticipada de vejez para las personas en situación de discapacidad entre el 25% y el 49%.

**3.3 Fundamentos jurisprudenciales**

Desde 2009 la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia ha establecido el objetivo, las características y requisitos de la pensión anticipada de vejez por invalidez y las diferencias con la pensión de invalidez. La sentencia T-007 de 2009 y T-462 de 2016 son claras respecto al objetivo de esta prestación. La sentencia T-007 explica:

"La pensión especial quedó regulada en el parágrafo 4° del artículo 9° de la citada ley. Con esta prestación, el legislador pretendió proteger de manera prioritaria a personas disminuidas y a grupos vulnerables de la población, en desarrollo de lo contemplado en los artículos 13, 48 y 53 de la Carta Política".

La sentencia T-462 del 2016 indicó:

"a) Desde el trámite legislativo de la Ley 797 de 2003, el Congreso manifestó su voluntad de crear una prestación social diferente a la pensión de invalidez para proteger los derechos de las personas con discapacidad; (...) c) No es necesario verificar si la discapacidad es de origen común o profesional para obtener el reconocimiento a la pensión anticipada de vejez.

En lo que tiene que ver con sus requisitos, la sentencia T 326 del 2015 construyó un concepto firme de la pensión anticipada de vejez por invalidez:

"Para la pensión anticipada de vejez sin distinción de género, se deben tener por lo menos 55 años. Existe un requisito de semanas mínimas de cotización, que son 1.000 en cualquier tiempo, continuas o discontinuas, y para la tercera. La pensión anticipada de vejez requiere la calificación de una deficiencia igual o superior al 50%."

Esta postura es reiterada en la Sentencia T 467 del 2024:

"la pensión anticipada de vejez por invalidez se concede al afiliado dictaminado con el 50% o más de deficiencia. Es decir, el sistema pensional prevé una prestación especial para quienes acrediten solo uno de los criterios que integran la calificación total de la invalidez: la deficiencia, siempre que cuenten con 55 años y hayan cotizado 1.000 o más semanas"

En sentencia SU 299 del 2022 se aclara la diferencia entre la pensión anticipada de vejez y la pensión de invalidez:

"la pensión anticipada de vejez también encuentra diferencias con la pensión de invalidez, pues esta última requiere del conocimiento del origen de la discapacidad –enfermedad, accidente- y de la cotización de un número de semanas dentro de los últimos tres años anteriores a la fecha de su estructuración. En cambio, para la pensión anticipada de vejez no es necesario tener conocimiento del origen de la discapacidad –simplemente que su porcentaje supere el cincuenta por ciento-, ni la

Tabla 11 - Resumen Resultados	Proposición 1		Proposición 2	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Afiliados Beneficiarios (Cifras nominales)	11.202	10.964	16.985	16.082
Impacto Fiscal Total en 20 años (Cifra en millones)	\$ 540.452	\$ 529.515	\$ 981.054	\$ 456.127
Afiliados beneficiarios 2 primeros años	1.966	1.028	8.647	7.781
Impacto promedio 2 años	\$ 16.891	\$ 16.382	\$ 259.904	\$ 195.935
Subsidio promedio Afiliado - Proposición	\$ 48	\$ 48	\$ 58	\$ 28
Subsidio promedio Afiliado - Por defecto SM	\$ 292	\$ 292	\$ 292	\$ 292
Total Subsidio Afiliado con Discapacidad - Proposición	\$ 340	\$ 340	\$ 350	\$ 330
<b>Referencia comparativa</b>				
Subsidio - Afiliado sin discapacidad Pilar 1	\$ 297	\$ 297	\$ 297	\$ 297
<b>Comparación de Subsidios</b>				
Subsidio Adicional - Afiliado Con discapacidad y Sin Discapacidad	\$ 43	\$ 43	\$ 53	\$ 23
Otros	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
Reducción máxima del Subsidio si se incluye aportes al sistema	\$ 12	\$ 12	\$ 15	\$ 15

Segundo, la Corte Constitucional en Sentencia C-197 de 2023 condicionó el principio de sostenibilidad fiscal al logro de la universalidad de la pensión de vejez y la igualdad, con los siguientes argumentos que justificaron como remedio constitucional de la Corte para que el requisito de las las mujeres para obtener la pensión vejez en el régimen de prima media se disminuya en 50 semanas y, a partir del 1° de enero de 2027, y en 25 semanas cada año hasta llegar a 1000 semana, argumentos que también resultan aplicables a las personas con discapacidad ya que parten del mismo principio constitucional del derecho a la igualdad y la seguridad social :

" 195. La disposición acusada únicamente es proporcional en sentido estricto para garantizar la sostenibilidad financiera del régimen de prima media del actual sistema pensional, pero no es proporcional para realizar integralmente el derecho a la seguridad social (Artículo 48 C.P.). El último paso del juicio exige establecer si los beneficios de la medida excedan o no las restricciones impuestas a otros valores y principios constitucionales. (...)

(...)

209. Ahora bien, ante la importancia constitucional de garantizar todos los principios constitucionales en tensión, la Corte advierte que el Legislador debió materializarlos, sin que ello implicara el sacrificio de alguno de los preceptos en la balanza. Lo anterior, porque cada uno de ellos es intrínseco al sistema pensional y a su componente en el régimen de prima media. De su efectiva materialización depende el adecuado funcionamiento del sistema. (...)En otras palabras, la garantía del principio de sostenibilidad financiera debió estar orientada por una perspectiva de género que garantizara el derecho efectivo de las mujeres de acceder a la pensión de vejez en condiciones de igualdad material. Al no hacerlo, adoptó una medida, en principio, neutra que garantiza la sostenibilidad financiera, pero que, al interactuar con las demás reglas del sistema pensional, generó una situación jurídica inconstitucional que, a su vez, conllevó una discriminación indirecta multidimensional en contra de las mujeres.

Finalmente, con relación al cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, aunque la Corte Constitucional ha manifestado que no puede constituirse en una limitación de la función legislativa del Congreso (Sentencia C-313 de 2014), el artículo 2 del PL cuenta con el aval de la Cartera de Hacienda y el Ministerio del Trabajo en dos momentos. En el primer momento, en segundo debate del proyecto de ley 293 de 2023 Senado, la Senadora Ana Carolina Espitia Jerez radicó como proposición la modificación de la pensión anticipada de vejez por incapacidad, la cual se reproduce en la mayoría del contenido en este proyecto de ley. Esta proposición fue negada por la Plenaria del Senado debido a la ausencia del aval de la cartera de trabajo. Frente a esta situación, la Ministra de Trabajo, Doctora Gloria Inés Ramírez Ríos, se comprometió a avalar la proposición en los debates realizados en Cámara de Representantes si conocía el estudio actuarial de la proposición. En consecuencia, la Senadora Carolina Espitia procedió a solicitar el estudio actuarial a la Asociación Colombiana de Actuarios.

En el segundo momento, en el cuarto debate realizado al proyecto de ley 293 de 2023 Senado- 433 de 2024 Cámara, la Senadora Ana Carolina Espitia Jerez y el Representante a la Cámara de Representantes, Wilmer Yair Castellanos Hernández, radicaron nuevamente la proposición obteniendo el aval del Ministerio de Hacienda y el Ministerio del Trabajo. A continuación, se presenta proposición avalada:

**VI. RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS**

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992, modificado por la ley 2003 de 2019, indicaremos las circunstancias o eventos que potencialmente pueden generar un conflicto de interés para los honorables congresistas que discutan y decidan el presente proyecto de acto legislativo.

Consideramos que bajo ninguna razón se constituye un conflicto de interés sobre algún parlamentario, toda vez que el presente proyecto de ley busca hacer modificaciones de orden general o concretar un interés general y abstracto, que beneficia a todas las personas en situación de discapacidad, especialmente a aquellas personas de la tercera edad, por lo cual no se constituye para los congresistas ningún riesgo de beneficio particular, actual y directo en los términos del artículo 286 de la ley 5 de 1992.

**VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

TEXTO RADICADO EN LA PONENCIA	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p><b>Artículo 1º. Objeto.</b> Garantizar el acceso y protección del derecho a la pensión anticipada de vejez de las personas con discapacidad mediante requisitos equitativos, modificar la ley 2381 de 2024, entre otras disposiciones.</p>	<p><b>Artículo 1º. Objeto.</b> Garantizar el acceso y protección del derecho a la pensión anticipada de vejez de las personas con discapacidad mediante requisitos equitativos, modificar la ley 2381 de 2024, entre otras disposiciones.</p>	Sin Modificación

<p><b>Artículo 2º.</b> Modifíquese el artículo 89 de la Ley No. 2381 de 2024 "Por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de origen común, y se dictan otras disposiciones", el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 89. PENSIÓN ANTICIPADA DE VEJEZ PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD POR INVALIDEZ.</b> Tendrán derecho a una pensión anticipada de vejez, las personas con discapacidad que padezcan una deficiencia física, psíquica o sensorial del 50% o más, que cumplan 50 años de edad para el caso de las mujeres y 55 años de edad para el caso de los hombres o posterior a esta edad siempre que hayan cotizado en forma continua o discontinua 1000 o más semanas al sistema de protección social integral para la vejez. <b>Las semanas mínimas de cotización que se exigen a las personas en situación de discapacidad para obtener la pensión anticipada de vejez a partir del 1 de enero del año 2026 se disminuirán hasta llegar a 750 semanas de cotización. Se disminuirá 50 semanas a partir del 1 de enero del 2026 y a partir del 1 de enero de 2027, se disminuirán en 25 semanas cada año, así:</b></p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>AÑO</th> <th>SEMANAS</th> <th>AÑO</th> <th>SEMANAS</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2026</td> <td>750</td> <td>2031</td> <td>825</td> </tr> <tr> <td>2027</td> <td>725</td> <td>2032</td> <td>800</td> </tr> <tr> <td>2028</td> <td>700</td> <td>2033</td> <td>775</td> </tr> <tr> <td>2029</td> <td>675</td> <td>2034</td> <td>750</td> </tr> <tr> <td>2030</td> <td>650</td> <td>2035</td> <td>725</td> </tr> </tbody> </table> <p>También tendrán derecho a la pensión anticipada las personas en situación de discapacidad entre el 25% y el 49%. Las mujeres deberán haber cotizado en forma continua o discontinua 1000 o más semanas al sistema de protección social integral para la vejez y cumplir cincuenta y cinco (55) años de edad. Para los hombres en situación de discapacidad entre el 25% y el 49% deberán cumplir 60 años de edad y haber cotizado un mínimo de 1300 semanas en cualquier tiempo. <b>Las semanas mínimas de cotización que se exigen a los hombres para obtener la pensión de vejez a partir del 1 de enero del año 2026 se disminuirán hasta llegar a 1000 semanas de cotización, así:</b></p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>AÑO</th> <th>SEMANAS</th> <th>AÑO</th> <th>SEMANAS</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2026</td> <td>1000</td> <td>2031</td> <td>825</td> </tr> <tr> <td>2027</td> <td>975</td> <td>2032</td> <td>800</td> </tr> <tr> <td>2028</td> <td>950</td> <td>2033</td> <td>775</td> </tr> <tr> <td>2029</td> <td>925</td> <td>2034</td> <td>750</td> </tr> <tr> <td>2030</td> <td>900</td> <td>2035</td> <td>725</td> </tr> </tbody> </table>	AÑO	SEMANAS	AÑO	SEMANAS	2026	750	2031	825	2027	725	2032	800	2028	700	2033	775	2029	675	2034	750	2030	650	2035	725	AÑO	SEMANAS	AÑO	SEMANAS	2026	1000	2031	825	2027	975	2032	800	2028	950	2033	775	2029	925	2034	750	2030	900	2035	725	<p><b>Artículo 2º.</b> Modifíquese el artículo 89 de la Ley No. 2381 de 2024 "Por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de origen común, y se dictan otras disposiciones", el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 89. Pensión anticipada de vejez para personas con discapacidad.</b> Tendrán derecho a una pensión anticipada de vejez, las personas con discapacidad del 50% o más, que cumplan 50 años para el caso de las mujeres y 55 años para el caso de los hombres o posterior a esta edad siempre que hayan cotizado en forma continua o discontinua 1000 o más semanas al sistema de protección social integral para la vejez. Las semanas mínimas de cotización que se exigen a las personas en situación de discapacidad para obtener la pensión anticipada de vejez a partir del 1 de enero del año 2026 se disminuirán hasta llegar a 750 semanas de cotización. Se disminuirá 50 semanas a partir del 1 de enero del 2026 y a partir del 1 de enero de 2027, se disminuirá en 25 semanas cada año, así:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>AÑO</th> <th>SEMANAS</th> <th>AÑO</th> <th>SEMANAS</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2026</td> <td>750</td> <td>2031</td> <td>825</td> </tr> <tr> <td>2027</td> <td>725</td> <td>2032</td> <td>800</td> </tr> <tr> <td>2028</td> <td>700</td> <td>2033</td> <td>775</td> </tr> <tr> <td>2029</td> <td>675</td> <td>2034</td> <td>750</td> </tr> <tr> <td>2030</td> <td>650</td> <td>2035</td> <td>725</td> </tr> </tbody> </table> <p>También tendrán derecho a la pensión anticipada las personas en situación de discapacidad entre el 25% y el 49%. Las mujeres deberán haber cotizado en forma continua o discontinua 1000 o más semanas al sistema de protección social integral para la vejez y cumplir cincuenta y cinco (55) años. Para los hombres en situación de discapacidad entre el 25% y el 49% deberán cumplir 60 años y haber cotizado un mínimo de 1300 semanas en cualquier tiempo. Las semanas mínimas de cotización que se exija a</p>	AÑO	SEMANAS	AÑO	SEMANAS	2026	750	2031	825	2027	725	2032	800	2028	700	2033	775	2029	675	2034	750	2030	650	2035	725	Sin modificación
AÑO	SEMANAS	AÑO	SEMANAS																																																																							
2026	750	2031	825																																																																							
2027	725	2032	800																																																																							
2028	700	2033	775																																																																							
2029	675	2034	750																																																																							
2030	650	2035	725																																																																							
AÑO	SEMANAS	AÑO	SEMANAS																																																																							
2026	1000	2031	825																																																																							
2027	975	2032	800																																																																							
2028	950	2033	775																																																																							
2029	925	2034	750																																																																							
2030	900	2035	725																																																																							
AÑO	SEMANAS	AÑO	SEMANAS																																																																							
2026	750	2031	825																																																																							
2027	725	2032	800																																																																							
2028	700	2033	775																																																																							
2029	675	2034	750																																																																							
2030	650	2035	725																																																																							

ANO	SEMANAS	ANO	SEMANAS
2026	1.125	2031	1.125
2027	1.250	2032	1.100
2028	1.225	2033	1.075
2029	1.200	2034	1.050
2030	1.175	2035	1.025
2031	1.150	2037	1.000

los hombres para obtener la pensión de vejez a partir del 1 de enero del año 2026 se disminuirán hasta llegar a 1000 semanas de cotización, así:

AÑO	SEMANAS	AÑO	SEMANAS
2026	1.250	2031	1.125
2027	1.225	2032	1.100
2028	1.200	2033	1.075
2029	1.175	2034	1.050
2030	1.150	2035	1.025
2031	1.125	2037	1.000

 **Artículo 3º. Vigencia.** La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias | **Artículo 3º. Vigencia.** La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias | Sin modificación |

**VIII. PROPOSICIÓN.**

En virtud de las consideraciones expuestas, solicitamos respetuosamente a los Honorables Congresistas de la Comisión Séptima del Senado de la República dar PRIMER DEBATE y APROBAR el Proyecto de Ley No. 334 de 2024, "Por medio de la cual se garantiza el acceso y protección del derecho a la pensión anticipada de vejez para las personas con discapacidad, se modifica la ley 2381 de 2024, entre otras disposiciones"

  
**LORENA RÍOS CUELLAR**  
 Coordinador Ponente

  
**ESPERANZA ANDRADE**  
 Ponente

  
**MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ**  
 Ponente

  
**JOSUÉ ALIRIO BARRERA RODRÍGUEZ**  
 Ponente

**IX. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE**

**PROYECTO DE LEY 334 DE 2024 SENADO**

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE GARANTIZA EL ACCESO Y PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA PENSIÓN ANTICIPADA DE VEJEZ PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, SE MODIFICA LA LEY 2381 DE 2024, ENTRE OTRAS DISPOSICIONES"**

**El Congreso de Colombia  
 DECRETA:**

**Artículo 1º. Objeto.** Garantizar el acceso y protección del derecho a la pensión anticipada de vejez de las personas con discapacidad mediante requisitos equitativos, modificar la ley 2381 de 2024, entre otras disposiciones.

**Artículo 2º.** Modifíquese el artículo 89 de la Ley No. 2381 de 2024 "Por medio de la cual se establece el Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de origen común, y se dictan otras disposiciones", el cual quedará así:

**Artículo 89. Pensión anticipada de vejez para personas con discapacidad.** Tendrán derecho a una pensión anticipada de vejez, las personas con discapacidad del 50% o más, que cumplan 50 años para el caso de las mujeres y 55 años para el caso de los hombres o posterior a esta edad siempre que hayan cotizado en forma continua o discontinua 1000 o más semanas al sistema de protección social integral para la vejez. Las semanas mínimas de cotización que se exigen a las personas en situación de discapacidad para obtener la pensión anticipada de vejez a partir del 1 de enero del año 2026 se disminuirán hasta llegar a 750 semanas de cotización. Se disminuirá 50 semanas a partir del 1 de enero del 2026 y a partir del 1 de enero de 2027, se disminuirán en 25 semanas cada año, así:

AÑO	SEMANAS	AÑO	SEMANAS
2026	950	2031	825
2027	925	2032	800
2028	900	2033	775
2029	875	2034	750
2030	850		

También tendrán derecho a la pensión anticipada las personas en situación de discapacidad entre el 25% y el 49%. Las mujeres deberán haber cotizado en forma continua o discontinua 1000 o más semanas al sistema de protección social integral para la vejez y cumplir cincuenta y cinco (55) años. Para los hombres en situación de discapacidad entre el 25% y el 49% deberán cumplir 60 años y haber cotizado un mínimo de 1300 semanas en

cualquier tiempo. Las semanas mínimas de cotización que se exija a los hombres para obtener la pensión de vejez a partir del 1 de enero del año 2026 se disminuirán hasta llegar a 1000 semanas de cotización, así:

ANO	SEMANAS	ANO	SEMANAS
2026	1.275	2032	1.125
2027	1.250	2033	1.100
2028	1.225	2033	1.075
2029	1.200	2034	1.050
2030	1.175	2035	1.025
2031	1.150	2037	1.000

**Artículo 3°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

**LORENA RÍOS CUELLAR**  
Coordinador Ponente

**ESPERANZA ANDRADE**  
Ponente

**MIGUEL ANGEL PINTO HERNANDEZ**  
Ponente

**JOSUÉ ALIRIO BARRERA RODRIGUEZ**  
Ponente

LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., a los veinte (20) días del mes de junio 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, y texto propuesto, así:

**INFORME DE PONENCIA PARA: PRIMER DEBATE**

**NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY:** 334/2024 SENADO

**TÍTULO:** "POR MEDIO DE LA CUAL SE GARANTIZA EL ACCESO Y PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA PENSIÓN ANTICIPADA DE VEJÉZ PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, SE MODIFICA LA LEY 2381 DE 2024, ENTRE OTRAS DISPOSICIONES

**INICIATIVA** H. S. ANA CAROLINA ESPITIA, LAURA FOTICH SÁNCHEZ, CARLOS JULIO GONZÁLEZ VILLA, LILIANA BENAVIDES SOLARTE, SOLEDAD TAMAYO TAMAYO, H.R. WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ, JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES, LILIANA RODRÍGUEZ VALENCIA.

**RADICADO:** EN SENADO: 27-11-2024 EN COMISIÓN: 10-12-2024 EN CÁMARA: XX-XX-202X

**PUBLICACIONES - GACETAS**

TEXTO ORIGINAL	PONENCIA 1º DEBATE SENADO	TEXTO DEFINITIVO COM Vº SENADO	PONENCIA 2º DEBATE SENADO	TEXTO DEFINITIVO PLENARIA SENADO	PONENCIA 1º DEBATE CÁMARA	TEXTO DEFINITIVO COM Vº CÁMARA	PONENCIA 2º DEBATE CÁMARA	TEXTO DEFINITIVO O PLENARIA CÁMARA
03 Art 2202/2024								

**PONENTES PRIMER DEBATE**

HH.SS. PONENTES	ASIGNADO (A)	PARTIDO
LORENA RÍOS CUELLAR	COORDINADORA	COLOMBIA JUSTA Y LIBRES
ESPERANZA ANDRADE SERRANO	PONENTE	CONSERVADOR
MIGUEL ANGEL PINTO HERNANDEZ	PONENTE	LIBERAL

**NÚMERO DE FOLIOS:** QUINCE FOLIOS (15)  
**RECIBIDO EL DÍA:** 20 DE JUNIO DE 2025

Lo anterior, en cumplimiento 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

# CONCEPTOS JURÍDICOS

## CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 38 DE 2023 SENADO

*por medio de la cual se declara al río Magdalena, su cuenca, afluentes y desembocadura, como sujeto de derechos y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá D.C.,

Doctor  
**DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ**  
Secretario General  
Senado de la República.  
Secretaria.general@senado.gov.co



H. Senador  
**FABIÁN DÍAZ PLATA**  
Autor  
fabian.diaz@senado.gov.co

H. Senador  
**INTI RAÚL ASPRILLA REYES**  
Coordinador Ponente.  
inti.asprilla@senado.gov.co

**ASUNTO:** Concepto Proyecto de Ley 038 de 2023 Senado "Por medio de la cual se declara al río Magdalena, su cuenca, afluentes y desembocadura, como sujeto de derechos y se dictan otras disposiciones" Radicado Ministerio de Ambiente 23002024E3008847.

Respetados Congresistas, reciban un atento saludo.

Una vez realizado el análisis sobre el contenido del Proyecto de Ley 038 de 2023 "Por medio de la cual se declara al río Magdalena, su cuenca, afluentes y desembocadura, como sujeto de derechos y se dictan otras disposiciones" el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se permite presentar los comentarios y consideraciones sobre la iniciativa legislativa en cuestión, de conformidad con las funciones y competencias asignadas a este Ministerio por la Ley 99 de 1993 y el Decreto Ley 3570 de 2011.

Respetuosamente,

**LENIA YANINA ESTRADA ASITO**  
Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

**CONCEPTO TÉCNICO DE CONVENIENCIA O INCONVENIENCIA**

Proyecto de Ley 038 de 2023 "Por medio de la cual se declara al río Magdalena, su cuenca, afluentes y desembocadura, como sujeto de derechos y se dictan otras disposiciones"

**ANTECEDENTES NACIÓN - MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE.**

El Proyecto de Ley 038 de 2023 "Por medio de la cual se declara al río Magdalena, su cuenca, afluentes y desembocadura, como sujeto de derechos y se dictan otras disposiciones" fue presentado por el H. Senador Fabián Díaz Plata. El texto fue aprobado en primer debate por la Comisión Quinta de Senado y actualmente se encuentra en trámite para segundo debate en la Plenaria de Senado.

La iniciativa legislativa está conformada por siete (7) artículos y tiene por objeto declarar al río Magdalena, su cuenca y afluentes como sujeto de derechos.

**1. ANTECEDENTES NORMATIVOS**

**Marco legal internacional**

- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado mediante la Ley 74 de 1968 consagró en su artículo 11 el derecho al agua en los siguientes términos: "1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia".
- Observación General No. 15 del 2002 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas que propende porque todas las personas gocen de un mínimo de agua apta para el consumo, con el cual puedan satisfacer sus necesidades básicas domiciliarias, y además se prevengan problemas de salud y, en general, sanitarios. Se dispone el derecho al agua como "el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico."

• Convenio sobre Diversidad Biológica (CBD)- Decisión 15/4 adoptada por la Conferencia de las partes en el Convenio Sobre la Diversidad Biológica- Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming- Montreal. En particular, las siguientes metas:

- Meta 2-**Garantizar que para 2030 al menos un 30 % de las zonas de ecosistemas terrestres, de aguas continentales y costeros y marinos degradados estén siendo objeto de una restauración efectiva, con el fin de mejorar la biodiversidad y las funciones y los servicios de los ecosistemas y la integridad y conectividad ecológicas.
- Meta 11-** Restaurar, mantener y mejorar las contribuciones de la naturaleza a las personas, entre ellas las funciones y los servicios de los ecosistemas, tales

<p>como la regulación del aire, el agua y el clima, la salud de los suelos, la polinización y la reducción del riesgo de enfermedades, así como la protección frente a peligros y desastres naturales, mediante soluciones basadas en la naturaleza y/o enfoques basados en los ecosistemas en beneficio de todas las personas y la naturaleza.</p> <p><b>1.2 Marco normativo nacional.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Constitución Política de Colombia</b></li> </ul> <p><b>Artículos 79 y 80</b>, establecen el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y la planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.</p> <p><b>Artículo 366</b> que determina como fines del estado el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Decreto-Ley 2811 de 1974</b> "Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente", especialmente los artículos 80, 83, 181, 267, 316 y 321 que determinan que las aguas, los elementos que las contienen y la faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, son de dominio público, inalienables e imprescriptibles del Estado, administrados y regulados por este y establece los mecanismos de planificación.</li> <li>• <b>Ley 99 de 1993</b>, "Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones", en especial los siguientes artículos:             <p><b>Artículo 1:</b> Prevé en su numeral 4 que: "Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial".</p> <p><b>Artículo 31:</b> Determina las funciones de las corporaciones autónomas regionales, principalmente los numerales 1, 2, 3, 4, 18, 19, 20 y 21.</p> <p><b>Artículo 43:</b> Relacionado con las tasas por utilización de aguas, el cual adicionó el párrafo 3º por el artículo 216 de la Ley 1450 de 2011, que determina: "La tasa por utilización de aguas se cobrará a todos los usuarios del recurso hídrico, excluyendo a los que utilizan el agua por ministerio de ley, pero incluyendo aquellos que no cuentan con la concesión de aguas, sin perjuicio de la imposición</p> </li> </ul>	<p>de las medidas preventivas y sancionatorias a que haya lugar y sin que implique bajo ninguna circunstancia su legalización."</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ley 1753 de 2015</b> "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (...)" en su artículo 172 establece la facultad de las autoridades ambientales de "restringir parcial o totalmente, el desarrollo de actividades agropecuarias de alto impacto, de exploración y explotación minera y de hidrocarburos, con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales, conforme a los lineamientos definidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible".</li> <li>• <b>Decreto 3570 de 2011</b> "Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible.", que en su artículo 1º determina como objetivo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible: "es el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las funciones asignadas a otros sectores."</li> <li>• <b>Decreto 1076 de 2015</b>, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, que compila las siguientes normas:             <p><b>Decreto 3930 de 2010</b> "Por el cual se reglamenta parcialmente el Título I de la Ley 9ª de 1979, así como el Capítulo II del Título VI -Parte III- Libro II del Decreto-ley 2811 de 1974 en cuanto a usos del agua y residuos líquidos y se dictan otras disposiciones."</p> <p><b>Decreto 1640 de 2012</b> "Por medio del cual se reglamentan los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos, y se dictan otras disposiciones."</p> <p><b>Decreto 2245 de 2017</b> "Por el cual se reglamenta el artículo 206 de la Ley 1450 de 2011 y se adiciona una sección al Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo relacionado con el acotamiento de rondas hídricas", que en su artículo 2.2.3.2.3A.4. determinó: "Priorizar, formular e implementar los planes de ordenación y manejo de las rondas hídricas en su jurisdicción, teniendo en cuenta para el efecto lo dispuesto en la "Guía Técnica de Criterios para el Acotamiento de las Rondas Hídricas en Colombia".</p> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Resoluciones reglamentarias al marco normativo expuesto:</b></li> </ul> <p><b>Resolución 157 de 2004:</b> "Por la cual se reglamenta el uso sostenible, conservación y manejo de los humedales, y se desarrollan aspectos referidos a los mismos en aplicación de la convención RAMSAR".</p> <p><b>Resolución 196 de 2006:</b> "Por la cual se adopta la guía técnica para la formulación de planes de manejo para humedales en Colombia".</p> <p><b>Resolución 1128 de 2006:</b> "Por la cual se modifica el artículo 10 de la resolución 839 de 2003 y el artículo 12 de la resolución 157 de 2004 y se dictan otras disposiciones".</p> <p><b>Resolución 301 de 2010:</b> "Por la cual se crea el Comité Nacional de Humedales (CNH), y se adoptan otras determinaciones".</p> <p><b>Resolución 1907 de 2013</b> "Por la cual se expide la Guía Técnica para la formulación de los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas".</p> <p><b>Resolución 509 de 2013</b> "Por la cual se expide la Guía Técnica para la formulación de los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas".</p> <p><b>Resolución 957 de 2018</b> "Por la cual se adopta la Guía Técnica de criterios para el acotamiento de las rondas hídricas en Colombia y se dictan otras disposiciones".</p> <p><b>Resolución 958 de 2018</b> "Por la cual se adopta la Guía técnica para el ordenamiento del recurso hídrico".</p> <p>Ahora bien, se destaca que para la gestión de las cuencas hidrográficas a nivel nacional, se cuenta con la Política Nacional de Gestión Integral de Recurso Hídrico<sup>1</sup>, que tiene como objetivo garantizar la sostenibilidad del recurso hídrico, mediante una gestión y uso eficiente y eficaz, articulados al ordenamiento y uso del territorio y a la conservación de los ecosistemas que regulan la oferta hídrica, considerando el agua como factor de desarrollo económico y de bienestar social, e implementando procesos de participación equitativa e incluyente, y definiendo de manera particular el modelo espacial para la ordenación y manejo de cuencas a nivel nacional. Entre sus objetivos, el primero se relaciona con la conservación de los ecosistemas y los procesos hidrológicos de los que depende la oferta de agua para el país.</p> <p>Entre las estrategias de este primer objetivo está la de Planificación que se orienta a establecer lineamientos específicos a nivel de la cuenca hidrográfica (aguas superficiales, subterráneas y marino costeras), para orientar la gestión y el uso sostenible del agua, teniendo en cuenta las dinámicas de ocupación del territorio, de tal forma que se garantice el aprovechamiento eficiente del recurso hídrico, pero garantizando su</p>	<p>conservación para las generaciones futuras y la supervivencia de los ecosistemas que dependen de él.</p> <p>Para el desarrollo de esta estrategia se establecieron las siguientes líneas de acción estratégica:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Realizar análisis estratégico de las cinco macrocuencas del país para establecer pautas y directrices para su ordenamiento y manejo sostenible;</li> <li>2) Priorizar, formular e implementar los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas a desarrollar en las cuencas objeto de ordenación y manejo que correspondan a sub-zonas hidrográficas o de nivel subsiguiente según definición del IDEAM;</li> <li>3) Promover la articulación de los planes de ordenamiento territorial a los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas, como determinantes para la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales;</li> <li>4) Formular e implementar los planes de manejo de acuíferos priorizados y definidos en el Plan Hídrico Nacional, que no estén dentro de uno de los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas priorizados en el Plan Hídrico Nacional y;</li> <li>5) Orientar estrategias de ocupación del territorio en los planes de ordenamiento territorial y en los planes de desarrollo territorial, para que tengan en cuenta la disponibilidad y calidad del agua.</li> </ol> <p>En Colombia existen distintas instancias para la coordinación de la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y de participación en su gestión. También están disponibles diversos instrumentos de planificación ambiental asociados a la gestión integral del recurso hídrico. Estos instrumentos, varían de acuerdo a la estructura hidrográfica. Lo anterior, se encuentra reglamentado en el <b>Decreto 1076 de 2015</b>, de la siguiente manera:</p> <p><b>Artículo 2.2.3.1.1.4. De la estructura para la planificación, ordenación y manejo de cuencas hidrográficas y acuíferos.</b> Se establece la siguiente estructura hidrográfica:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Áreas Hidrográficas o Macrocuencas.</li> <li>2. Zonas Hidrográficas.</li> <li>3. Subzonas Hidrográficas o su nivel subsiguiente.</li> <li>4. Microcuencas y Acuíferos.</li> </ol> <p><b>Parágrafo.</b> El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), oficializará el mapa de Zonificación Hidrográfica de Colombia a escala 1:500.000, relacionando las Áreas Hidrográficas, Zonas Hidrográficas y Subzonas Hidrográficas, con su respectiva delimitación geográfica, hidrografía, nombre y código.</p>

<sup>1</sup> Minambiente. 2010

(Decreto 1640 de 2012, art. 4).

**Artículo 2.2.3.1.1.5. De los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos.** Los instrumentos que se implementarán para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos establecidos en la estructura del artículo anterior, son:

1. Planes Estratégicos, en las Áreas Hidrográficas o Macrocuencas.
2. Programa Nacional de Monitoreo del Recurso Hídrico, en las Zonas Hidrográficas.
3. Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas, en Subzonas Hidrográficas o su nivel subsiguiente.
4. Planes de Manejo Ambiental de Microcuencas en las cuencas de nivel inferior al del nivel subsiguiente de la Subzona Hidrográfica.
5. Planes de Manejo Ambiental de Acuíferos.

**Parágrafo 1º.** Los acuíferos deberán ser objeto de Plan de Manejo Ambiental, cuyas medidas de planificación y administración deberán ser recogidas en los Planes de Ordenación y Manejo de las cuencas hidrográficas correspondientes.

(Decreto 1640 de 2012, art. 5).

**ARTÍCULO 2.2.3.1.1.6. De las instancias para la coordinación de la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos.** Son instancias de coordinación:

\* El Consejo Ambiental Regional de la Macrocuenca, en cada una de las Áreas Hidrográficas o Macrocuencas del país.

\* La Comisión Conjunta, en las Subzonas Hidrográficas o su nivel subsiguiente, cuando la cuenca correspondiente sea compartida entre dos o más autoridades ambientales competentes.

(Decreto 1640 de 2012, art. 6).

**ARTÍCULO 2.2.3.1.1.7. De las instancias de participación.** Son instancias de participación para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos:

\* Consejos de Cuenca: En las cuencas objeto de Plan de ordenación y manejo.

\* Mesas de Trabajo: En las microcuencas o acuíferos sujetos de Plan de Manejo Ambiental.

(Decreto 1640 de 2012, art. 7).

A continuación, se detalla el alcance de los instrumentos mencionados de manera precedente:

**Plan Estratégico de Macrocuencas**

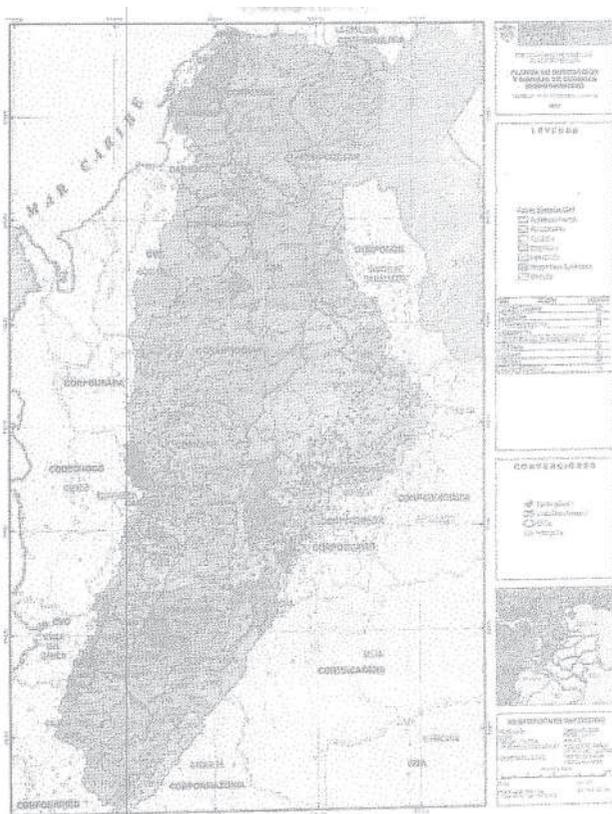
Es un instrumento de planificación ambiental de largo plazo que, con visión nacional, constituye el marco para la formulación, ajuste y/o ejecución de los diferentes instrumentos de política, planificación, planeación y gestión existentes en cada una de las macrocuencas.

Este instrumento es de responsabilidad del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por lo que esta cartera a través de la Dirección de Gestión Integral del Recurso Hídrico en cumplimiento de las funciones asignadas por la normatividad<sup>1</sup>, formuló los cinco (5) planes estratégicos de las macrocuencas del país: Magdalena-Cauca, Caribe, Amazonia, Orinoco y Pacífico. En estos planes se establecen los lineamientos estratégicos para la protección y conservación de los recursos naturales en la respectiva macrocuenca, con énfasis en el agua, como marco de gestión para los demás instrumentos de planificación y gestión ambiental.

Con las acciones desarrolladas en la implementación de acciones por parte de las autoridades ambientales se busca proteger y conservar las condiciones del agua, tanto para su sostenibilidad, como para el desarrollo social y económico de las poblaciones que habitan las macrocuencas y dependen del agua.



Mapa 1. Macrocuencas



Mapa 2. Macrocuenca Magdalena-Cauca

**Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA)**

En cumplimiento de la misionalidad del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y con el propósito de contribuir a la protección, conservación y sostenibilidad de los recursos naturales presentes en las cuencas hidrográficas y por tanto a las fuentes hídricas que hacen parte de la misma, la DGRH elaboró las pautas generales para el ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas<sup>2</sup> a través de la Guía técnica para la formulación de los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas<sup>3</sup>.

La guía tiene como propósito establecer los criterios técnicos, procedimientos y metodologías para que las Autoridades Ambientales competentes las consideren en la elaboración de los POMCA, es decir, se orienta el proceso de ordenación y manejo de cuencas con la participación de los actores que influyen en las condiciones ambientales de la cuenca, a través de un análisis integral que aborde su funcionalidad y la de sus ecosistemas, especialmente los ecosistemas que proporcionan servicios de aprovisionamiento y de regulación vitales para el desarrollo humano y para mantener el hábitat de animales y plantas.

Lo anterior, permite de manera directa garantizar en el área de la cuenca hidrográfica, los derechos a la existencia tanto de las fuentes hídricas, como a los recursos naturales asociados a estos, como la biodiversidad y a los habitantes de la cuenca a un ambiente sano.

Cabe mencionar que, la formulación de los POMCA es una función de las Autoridades Ambientales quienes priorizan y elaboran los planes en su jurisdicción. Es así que desde el año 2014 se han venido desarrollando 131 procesos de ordenación de cuencas priorizadas que involucran alrededor de 29,4 millones de hectáreas del territorio nacional y 716 municipios del país, bajo diferentes estrategias de trabajo conjunto entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Autoridades Ambientales, la Cooperación Holandesa, el Fondo Adaptación y esfuerzos propios de las Autoridades Ambientales competentes.

De estos 131 procesos, 95 han logrado la aprobación de los POMCA por parte de las Autoridades Ambientales competentes, con resultados importantes respecto a la información relevante sobre la gestión del riesgo de desastres e información de línea base de sus territorios y determinantes ambientales para que se logren actualizar los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios con incidencia directa sobre estas cuencas.

El desarrollo de estos POMCA igualmente viene generando estrategias para afianzar la gobernanza del agua y demás recursos naturales en las cuencas, con la conformación de 122 Consejos de Cuenca, 4851 de ellos reconfigurados al cumplir su periodo y el desarrollo de Consultas previas sobre 68 cuencas con presencia de comunidades étnicas. Por lo anterior, con la información generada y acciones establecidas en este instrumento

<sup>1</sup> Artículo 5, numeral 12 de la Ley 99 de 1993.

<sup>2</sup> Resolución 1907 de 2013. Mediante la cual se expide la Guía para formulación de los POMCA.

se garantiza el derecho al agua y todos los seres vivos asociadas a esta, incluyendo los seres humanos que dependen de este recurso vital.

Al respecto, cabe destacar que de conformidad con el artículo 2.2.3.1.9.1. y siguientes del Decreto 1076 de 2015 los Consejos de Cuenca constituyen: "la instancia consultiva y representativa de todos los actores que viven y desarrollan actividades dentro de la cuenca hidrográfica" y corresponde a la autoridad ambiental competente apoyar los aspectos logísticos y financieros para el funcionamiento de los Consejos. Estos consejos se encuentran conformados por: "Representantes de cada una de las personas jurídicas públicas y/o privadas asentadas y que desarrollen actividades en la cuenca, así como de las comunidades campesinas, e indígenas y negras, y asociaciones de usuarios, gremios, según el caso."

Las funciones de los consejos de cuenca son las siguientes:

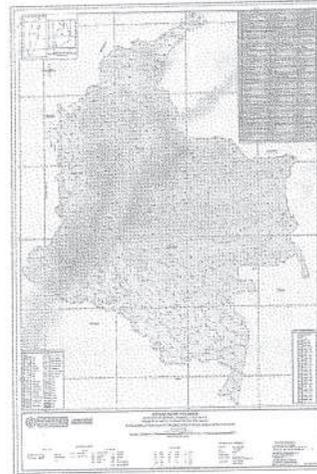
**ARTÍCULO 2.2.3.1.9.3. De las funciones.** El Consejo de Cuenca tendrá las siguientes:

1. Aportar información disponible sobre la situación general de la cuenca.
2. Participar en las fases del Plan de Ordenación de la cuenca de conformidad con los lineamientos definidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
3. Servir de espacio de consulta en las diferentes fases del proceso de ordenación y manejo de la cuenca, con énfasis en la fase prospectiva.
4. Servir de canal para la presentación de recomendaciones y observaciones en las diferentes fases del proceso de ordenación y manejo de la cuenca hidrográfica declarada en ordenación, por parte de las personas naturales y jurídicas asentadas en la misma.
5. Divulgar permanentemente con sus respectivas comunidades o sectores a quienes representan, los avances en las fases del proceso de ordenación y manejo de la cuenca.
6. Proponer mecanismos de financiación de los programas, proyectos y actividades definidos en la fase de formulación del plan.
7. Hacer acompañamiento a la ejecución del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca.
8. Elaborar su propio reglamento en un plazo de tres (3) meses contados a partir de su instalación.
9. Contribuir con alternativas de solución en los procesos de manejo de conflictos en relación con la formulación o ajuste del Plan de Ordenación y Manejo de la

*cuenca hidrográfica y de la administración de los recursos naturales renovables de dicha cuenca. (Decreto 1640 de 2012, art. 50)*

La cuenca Magdalena-Cauca **la conforman en total ciento sesenta y cinco (165) cuencas**, de las cuales en 86 de ellas no se ha iniciado la elaboración del POMCA. En 79 de ellas se está elaborando el POMCA, así: seis cuencas (6) en fase de Formulación; tres (3) en fase de Diagnóstico; siete (7) en fase de Aprestamiento; tres (3) cuencas en Actividades Previas y sesenta (60) de estas cuencas cuentan con Planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas aprobados por la respectiva autoridad ambiental.

En el siguiente mapa, se presentan las cuencas hidrográficas objeto de POMCA:



Mapa 3. Cuencas objeto de POMCA

**Planes de Ordenamiento del Recurso Hídrico (PORH)**

En la estructura de planificación manifestada en el punto anterior está inmerso el Plan de Ordenamiento del Recurso Hídrico (PORH), reglamentados como mandato del Decreto 3930 de 2010, hoy compilado en el Decreto 1076 de 2015 y mediante las Resoluciones

751 y 958 de 2018 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Dentro de su alcance, tienen como objeto determinar la destinación, usos y normas para alcanzar y mantener los usos potenciales que se determinen en un horizonte de mínimo 10 años.

Los PORH son de aplicación por parte de las autoridades ambientales competentes, las cuales deben dirigir las acciones de este instrumento en los cuerpos de agua pertenecientes al nivel 3 de la zonificación hidrográfica nacional o niveles subsiguientes.

Dentro de la implementación de este instrumento por parte de las autoridades ambientales se debe realizar la correspondiente priorización, la cual está definida desde que se encuentre contemplado el cuerpo de agua en la ordenación y manejo de cuencas hidrográficas (POMCA) para la correspondiente intervención, donde se establezcan metas de reducción de cargas contaminantes por parte de la autoridad ambiental, y donde por los conflictos de los usos del agua la autoridad ambiental opte por una reglamentación del uso de las aguas y/o vertimientos, entre otros criterios regionales de manejo ambiental sobre el cuerpo de agua objeto de ordenamiento.

Por lo anterior, es importante manifestar que cuando se menciona el término contaminación en este caso para el recurso hídrico, se debe atender a lo establecido en el **Decreto – Ley 2811 de 1974**, así:

*Se entiende por contaminación la alteración del ambiente con sustancias o formas de energía puestas en él, por actividad humana o de la naturaleza, en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir el bienestar y la salud de las personas, atentar contra la flora y la fauna, degradar la calidad del ambiente o de los recursos de la nación o de los particulares.*

Por lo tanto, tales alteraciones al ambiente se generan por diferentes situaciones que se presentan en el territorio desde diferentes puntos de vista (social, económico, político – administrativo y de orden público). Por ello, resulta desproporcionado lo planteado en el proyecto de ley en comento, ya que cada cuerpo de agua o su tramo específico requiere de dinámicas diferentes por la clase de usuarios, las diferentes condiciones ambientales de las cuencas y las acciones que por ley deben realizar las diferentes entidades bajo sus competencias sectoriales y de gobierno tanto nacionales como regionales.

Por último, cabe señalar que este Ministerio ha generado normas desde hace 40 años y recientemente en el 2015, estableciendo límites máximos permisibles para los vertimientos puntuales, dichos límites deben ser exigidos por medio de permisos de vertimientos a los diferentes usuarios de las cuencas por parte de las autoridades ambientales (Resolución 631 de 2015).

**Plan de Manejo Ambiental de Microcuencas (PMAM)**

Es un instrumento que se formula para la planificación y administración de los recursos naturales renovables de la microcuenca objeto de este instrumento, mediante la ejecución de proyectos y actividades de preservación, restauración y uso sostenible de la microcuenca. La Autoridad Ambiental competente es la encargada de la formulación de este plan en su jurisdicción o en conjunto con otra o más autoridades ambientales,

cuando los límites de la microcuenca comprendan más de una jurisdicción, las cuales concertarán el proceso de planificación y administración de los recursos naturales renovables de la microcuenca.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en cumplimiento de lo establecido en el parágrafo 2 del artículo 2.2.3.1.10.5 del Decreto 1076 de 2015, expidió la Resolución No. 0566 del 10 de abril de 2018, por medio de la cual se adoptó la Guía metodológica para la formulación de los Planes de Manejo Ambiental de Microcuencas.

Actualmente algunas de las Autoridades Ambientales competentes han formulado este instrumento que, busca a nivel de microcuenca, i) identificar y caracterizar la problemática generada por desequilibrios del medio natural, la degradación en cantidad o calidad de los recursos naturales renovables, los riesgos naturales y antrópicos asociados, estableciendo las causas, los impactos ambientales, entre otros aspectos y, ii) definir proyectos y actividades a ejecutar para solucionar la problemática identificada. De acuerdo con el más reciente reporte, con corte a 31 de diciembre de 2023, enviado por las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, así como por las Autoridades Ambientales Urbanas, 14 de estas autoridades ambientales adelantan gestiones para el manejo adecuado de las microcuencas a través de la formulación e implementación de este instrumento.

**Ronda Hídrica**

Es un instrumento de planificación que implementen las autoridades ambientales para el acotamiento de las rondas hídricas y se establece como determinante ambiental, contribuye al mantenimiento o recuperación de la funcionalidad de los cuerpos de agua en el país, la cual condiciona el desarrollo de actividades en estos espacios geográficos, bajo el entendido de que el acotamiento de las rondas hídricas permite identificar aquellas zonas ocupadas por el flujo de agua y sedimentos de los cuerpos de agua, que por su naturaleza pueden generar condiciones de riesgo para las personas e infraestructura localizadas en las zonas de ribera.

En este sentido, se garantiza el libre flujo de agua de la fuente en un área que por naturaleza y por su dinámica le pertenece. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible elaboró y expidió la Guía técnica de criterios para el acotamiento de las rondas hídricas en Colombia, para que las Autoridades Ambientales realicen el proceso de acotamiento de ronda en sus jurisdicciones. Así mismo, la ronda hídrica se constituye en una norma de superior jerarquía y determinante ambiental. Por lo tanto, el acotamiento de la ronda hídrica tiene un efecto directo en el ordenamiento territorial, donde el municipio deberá reglamentar el uso del suelo acorde con los atributos de la determinante ambiental establecidos por la respectiva autoridad ambiental.

A la fecha, de acuerdo con el reporte de las Autoridades Ambientales se cuenta con 25.691 cuerpos de agua priorizados para adelantar el acotamiento de las rondas hídricas por parte 23 Autoridades Ambientales. De las cuales 13 autoridades ambientales (CARDIQUE, CRQ, CSB, CORPOGUAUVIO, CORTOLIMA, CORPOBOYACA, CARSUCE,

<p>CORPOCESAR, CORNARE, CORPOMIANA, CAS, CORPOCHIVOR, CORPOAMAZONIA) cuentan con 87 cuerpos de agua con ronda acotada.</p> <p><b>Gestión de la calidad del agua</b></p> <p>En línea con la planificación del recurso hídrico y el marco normativo citado, se cuenta con las disposiciones de los Decretos 1541 de 1978 y 3930 de 2010, compiladas en el Decreto 1076 de 2015 que inciden en la administración del recurso hídrico y son de aplicación directa por parte de las autoridades ambientales competentes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Requisitos y procedimiento para el permiso de prospección y exploración de aguas subterráneas, concesión de aguas superficiales y subterráneas (artículos 2.2.3.2.9.1. y 2.2.3.2.16.4 del Decreto 1076 de 2015).</li> <li>2. Requisitos y procedimiento para permisos de vertimientos a cuerpos de agua superficiales (artículo 2.2.3.3.5.1. del Decreto 1076 de 2015)</li> <li>3. Procedimiento para el otorgamiento de permiso de ocupación de cauce, playas (fluviales) y lechos (artículo 2.2.3.2.12.1. del Decreto 1076 de 2015)</li> <li>4. Reglamentación del uso de las aguas (artículo 2.2.3.2.13.1.), de aprovechamiento de las aguas subterráneas (artículo 2.2.3.2.17.8.) y de vertimientos (artículo 2.2.3.3.7.1. del Decreto 1076 de 2015).</li> </ol> <p>Ahora, es importante mencionar que la autoridad ambiental es la encargada de realizar el seguimiento y control de la calidad del agua de los cuerpos de agua en su jurisdicción y para ello dispone de los instrumentos relacionados con la gestión de vertimientos, de conformidad con las disposiciones del Decreto 1076 de 2015, así:</p> <p>Artículo 2.2.3.3.4.3. que trata de la no admisión de vertimientos;      Artículo 2.2.3.3.4.4. que trata de las disposiciones no permitidas;      Artículo 2.2.3.3.4.10. que trata de soluciones individuales de saneamiento;      Artículo 2.2.3.3.4.15., que trata de la suspensión de actividades;      Artículo 2.2.3.3.4.17, que dispone de la obligación de los suscriptores y/o usuarios del prestador del servicio público domiciliario de alcantarillado,      Artículo 2.2.3.3.4.18, que trata de la responsabilidad del prestador del servicio público de alcantarillado y/o municipio en el marco de la Ley 142 de 1994;      Artículo 2.2.3.3.5.1. que trata del permiso de vertimientos y;      Artículo 2.2.3.3.5.2. que dispone de los requisitos del permiso de vertimientos.</p> <p>En línea con los artículos 2.2.3.3.5.1. y 2.2.3.3.4.18 del citado Decreto, para el prestador del servicio de alcantarillado, se cuenta con el Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos - PMSV, que conforme su nombre lo indica, es un plan que se debe presentar a la autoridad ambiental competente y este debe contener los programas, proyectos y actividades con sus respectivos cronogramas e inversiones para avanzar en el saneamiento y tratamientos de los vertimientos, incluyendo la recolección, transporte, tratamiento y disposición final de las aguas residuales tratadas, así como la eliminación de puntos de vertimientos y cumplimiento de la meta individual de reducción de carga contaminante, entre otras acciones para la aprobación, seguimiento y control por parte de la autoridad ambiental el cual debe encontrarse en armonía con las disposiciones del uso del suelo y las determinantes ambientales establecidas por parte de la autoridad ambiental para el ordenamiento territorial.</p>	<p>Los anteriores instrumentos son de tipo técnico que fortalecen las decisiones en el territorio por parte de las autoridades ambientales relacionadas con el uso sostenible del recurso hídrico para la aplicación por parte de los entes territoriales en el país.</p> <p><b>2. CONSIDERACIONES TÉCNICAS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Resulta relevante indicar que para la Gestión de las cuencas hidrográficas a nivel nacional, que incluye la cuenca del río Magdalena, se cuenta con la Política Nacional de Gestión Integral de Recurso Hídrico<sup>4</sup>, que tiene como objetivo garantizar la sostenibilidad del recurso hídrico, mediante una gestión y un uso eficiente y eficaz, articulados al ordenamiento y uso del territorio y a la conservación de los ecosistemas que regulan la oferta hídrica, considerando el agua como factor de desarrollo económico y de bienestar social, e implementando procesos de participación equitativa e incluyente, y definiendo de manera particular el modelo espacial para la ordenación y manejo de cuencas a nivel nacional. Entre sus objetivos, el primero se relaciona con la conservación de los ecosistemas y los procesos hidrológicos de los que depende la oferta de agua para el país.</li> <li>• El río Cauca es uno de los principales afluentes del río Magdalena y ya ha sido declarado sujeto de derechos por vía judicial<sup>5</sup>. A partir del fallo judicial de referencia se conformó la Comisión de Guardianes. En ese sentido, la declaratoria del río Magdalena como sujeto de derechos, debe analizar y establecer de manera clara y precisa las formas en que interactúan estas dos figuras que se superponen. Lo precedente, es fundamental toda vez que podrían presentarse contradicciones en la toma de decisiones que pueden llegar a fragmentar tanto los tejidos sociales como las intervenciones por parte de las distintas entidades competentes.</li> </ul> <p>Igualmente, se considera esencial que se realice el análisis de los dos (2) fallos judiciales existentes que hacen referencia al río Magdalena, cuyo estado procesal actual no es conocido por parte de esta Dirección, a saber:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>o Río Magdalena como víctima: Sentencia Condenatoria 110012252000201000000 del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá Sala de Justicia y Paz.</li> <li>o Río Magdalena como sujeto de derechos: Juzgado Primero Penal del Circuito Neiva - Huila del 24 de octubre de 2019.</li> </ul> <p>Lo anterior, pues se pueden presentar órdenes o decisiones contradictorias entre los fallos judiciales y las decisiones alrededor de lo propuesto en el proyecto de ley de referencia.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La cuenca del río Magdalena no es objeto de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas- POMCA. En ese sentido, para el caso de la Macrocuencas del</li> </ul> <p><sup>4</sup> Minambiente. 2010  <sup>5</sup> Sentencia T-038 de 2019 del Tribunal Superior de Medellín. <a href="https://test.gportalr.h.minambiente.gov.co/sentencia-rio-cauca-t-038-de-2019/">https://test.gportalr.h.minambiente.gov.co/sentencia-rio-cauca-t-038-de-2019/</a></p>
<p>Magdalena-Cauca, el instrumento de planificación es el Plan Estratégico de Macrocuencas. Las cuencas objeto de POMCA corresponden a las subzonas hidrográficas y niveles subsiguientes. La cuenca Magdalena-Cauca la conforman en total ciento sesenta y cinco (165) cuencas objeto de ordenación y manejo, de las cuales en 86 de ellas no se ha iniciado la elaboración del POMCA. En 79 de ellas se está elaborando el POMCA, así: seis cuencas (6) en fase de Formulación; tres (3) en fase de Diagnóstico; siete (7) en fase de Aprestamiento; tres (3) cuencas en Actividades Previas y sesenta (60) de estas cuencas cuentan con Planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas aprobados por la respectiva autoridad ambiental. En consecuencia, no existe un POMCA general para el río Magdalena, debido a su extensión y complejidad ambiental, social y administrativa.</p> <p>En ese sentido, resulta desproporcionado lo planteado en el proyecto de ley en comento, ya que cada cuerpo de agua o su tramo específico requiere de dinámicas diferentes por la clase de usuarios, las diferentes condiciones ambientales de las cuencas y las acciones que por ley deben realizar las diferentes entidades bajo sus competencias sectoriales y de gobierno tanto nacionales como regionales y locales.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Es importante recordar que el Decreto 1640 de 2012 (compilado en el Decreto 1076 de 2015), determina las instancias de participación, coordinación de la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos y podría generarse duplicidad normativa y un posible choque de competencias.</li> <li>• En el marco del Decreto 1076 de 2015 ya existen los Consejos de Cuenca que constituyen: "la instancia consultiva y representativa de todos los actores que viven y desarrollan actividades dentro de la cuenca hidrográfica" y corresponde a la autoridad ambiental competente apoyar los aspectos logísticos y financieros para el funcionamiento de los Consejos. Estos consejos se encuentran conformados por: "Representantes de cada una de las personas jurídicas públicas y/o privadas asentadas y que desarrollen actividades en la cuenca, así como de las comunidades campesinas, e indígenas y negras, y asociaciones de usuarios, gremios, según el caso." Dentro de sus funciones se encuentran, entre otras, las de:             <ol style="list-style-type: none"> <li>3. Servir de espacio de consulta en las diferentes fases del proceso de ordenación y manejo de la cuenca, con énfasis en la fase prospectiva.</li> <li>4. Servir de canal para la presentación de recomendaciones y observaciones en las diferentes fases del proceso de ordenación y manejo de la cuenca hidrográfica declarada en ordenación, por parte de las personas naturales y jurídicas asentadas en la misma.</li> <li>5. Divulgar permanentemente con sus respectivas comunidades o sectores a quienes representan, los avances en las fases del proceso de ordenación y manejo de la cuenca.</li> <li>6. Proponer mecanismos de financiación de los programas, proyectos y actividades definidos en la fase de formulación del plan.</li> <li>7. Hacer acompañamiento a la ejecución del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca.</li> </ol> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Teniendo en cuenta lo precedente, se considera fundamental que en el marco del proyecto de ley se analice lo siguiente:             <ul style="list-style-type: none"> <li>o Ámbito de aplicación del proyecto de ley que también determina el objeto y la conformación de una Comisión de Guardianes.</li> <li>o Relación de las disposiciones con el Plan estratégico de Macrocuencas y su instancia el Consejo Ambiental Regional de la Macrocuenca.</li> <li>o Relación con los POMCA en la Macrocuenca Magdalena-Cauca, actualmente hay 60 cuencas con este instrumento aprobado y sus instancias los Consejos de Cuenca.</li> </ul> </li> <li>• El artículo 3 del proyecto de ley plantea la conformación de la Comisión de Guardianes del río Magdalena. Esta cuenca está conformada por más de 700 municipios y están mencionando la representación de más de siete (7) actores (indígenas, campesinos, comunidades negras, pescadores, acuicultores, JAC, Cámara de Comercio) por municipio, además de los alcaldes y representantes de entidades como Autoridades Ambientales. Sería una comisión de guardianes de aproximadamente 5000 personas. Con base en la experiencia de este Ministerio, un espacio de estas proporciones no es sostenible, tanto por el ejercicio de convocatoria, diálogo, concertación y la financiación del mismo.</li> <li>• Es relevante considerar que dejar en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tanto la representación legal como la Comisión de Guardianes, puede llevar a confusiones frente a los roles de los distintos actores del Estado que deben estar involucrados. En ese sentido, se destaca el rol de diversas carteras ministeriales que representan y/o adelantan lineamientos y demás acciones que inciden directamente en la salud de las cuencas como el Ministerio de Minas y Energía (minería), el Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial (agua potable y saneamiento básico) y el Ministerio del Interior (pueblos indígenas y NARP).</li> </ul> <p>Así mismo, es fundamental el papel que cumplen las autoridades ambientales de la jurisdicción a saber, Parques Nacionales Naturales -PNN, Agencia Nacional de Licencias Ambientales -ANLA y las Corporaciones Autónomas Regionales. Estas entidades, en tanto autoridades ambientales, son las encargadas de garantizar la protección, conservación, mantenimiento y restauración del río en el ámbito de su jurisdicción, toda vez que cuentan con la competencia jurídica, administrativa y financiera en el marco de la Ley 99 de 1993.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Teniendo en cuenta que se pretende involucrar a las comunidades étnicas en este proceso, se invita a los/las autores y ponentes del proyecto de ley a considerar los requerimientos de realización de la consulta previa para este tipo de iniciativas y las intervenciones que propone. Sobre el asunto, la Corte Constitucional en Sentencia C-054 de 2023 señaló lo siguiente:             <p>"La Corte ha sostenido que en materia de medidas legislativas la consulta previa se debe realizar con anterioridad a la radicación del proyecto de ley en el Congreso de la República, lo cual obedece a la exigencia de oportunidad de la</p> </li> </ul>

consulta, ya que una vez adoptada la participación de las comunidades étnicas no tendría ninguna utilidad". En este escenario, se trataría, entonces, "no de un proceso de consulta, sino de una mera notificación de algo que ya ha sido decidido", situación que resultaría contraria a los criterios para la aplicación de la consulta"

- El proyecto tal como está planteado genera altas erogaciones adicionales para la conformación y operatividad de la Comisión de Guardianes y la elaboración y ejecución del Plan de Protección, sin que se indique una fuente de financiamiento para las mismas.

**3. COMENTARIOS SOBRE EL ARTICULADO**

A continuación, se hacen algunas observaciones sobre el articulado de la iniciativa legislativa.

ARTICULO DEL PROYECTO DE LEY	SUGERENCIA DE AJUSTE DE REDACCIÓN	COMENTARIOS
<b>Artículo 1º Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto declarar al Río Magdalena, su cuenca y sus afluentes como una entidad sujeta de derechos para su conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y con la efectiva participación de las comunidades que habitan el área de influencia del río.	<b>Artículo 1º. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto declarar al Río Magdalena, su cuenca y sus afluentes como una entidad sujeta de derechos para su conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y con la efectiva participación de las comunidades que habitan el área de influencia del río.	El proyecto no es claro en cuanto al ámbito espacial y de escala de la estructura hidrográfica. De dicha definición dependen los instrumentos de planificación aplicables y las instancias existentes.  Para dar mayor claridad debe asociarse a un polígono que defina las áreas que serán objeto del presente proyecto de ley. Lo anterior, pues no es preciso a qué se refieren con "zona de influencia" del río Magdalena. En el evento de corresponder a la macrocuenca Magdalena-Cauca, se debe tener en cuenta que la conforman en total ciento sesenta y cinco (165) cuencas (subzonas hidrográficas) que son objeto de ordenación y manejo.  Es necesario que se determine el alcance de los derechos que se le atribuyen al Río Magdalena.  Sea del caso indicar que acciones tales como la "protección, conservación, mantenimiento y restauración", recaen en las Autoridades Ambientales con jurisdicción, bajo los lineamientos y políticas que haya definido el Ministerio de Ambiente y

		Desarrollo Sostenible. Por tanto, es necesario aclarar que al darle responsabilidades a las comunidades estas deben estar enmarcadas en un marco normativo, una estrategia de financiación y una gobernanza en los territorios que requieren la armonización con las Autoridades Ambientales (Ver artículo 31 de la Ley 99 de 1993, numeral 1 y subsiguientes) y las demás entidades con competencia.
<b>Artículo 2º Comisión de Guardianes del Río Magdalena.</b> El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible convocará, dentro de los dos meses siguientes a la sanción de la presente ley, a los siguientes actores para conformar la comisión de guardianes del Río Magdalena: 1. El Ministro (a) de Ambiente y Desarrollo Sostenible o su delegado(a). 2. El Ministro (a) de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado (a). 3. El Ministro (a) de Vivienda, Ciudad y Territorio. 4. El Ministro (a) de Minas y Energía o su delegado (a). 5. El Director (a) de las autoridades ambientales competentes de la cuenca del Río Magdalena o su delegado(a). 6. Los alcaldes(as) de los municipios que integren la cuenca del Río Magdalena o sus delegados. 7. Un (a) representante por cada municipio de las comunidades indígenas que ejercen derechos territoriales en la cuenca del Río Magdalena. 8. Un (a) representante por cada municipio de las comunidades afrodescendientes que ejercen derechos territoriales en la cuenca del Río Magdalena. 9. Un (a) representante por cada municipio de las comunidades	<b>Artículo 2º Comisión de Guardianes del Río Magdalena.</b> El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible convocará, dentro de los dos meses siguientes a la sanción de la presente ley, a los siguientes actores para conformar la comisión de guardianes del Río Magdalena: 1. El Ministro (a) de Ambiente y Desarrollo Sostenible o su delegado(a). 2. El Ministro (a) de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado (a). 3. El Ministro (a) de Vivienda, Ciudad y Territorio. 4. El Ministro (a) de Minas y Energía o su delegado (a). 5. El Director (a) de las autoridades ambientales competentes de la cuenca del Río Magdalena o su delegado(a). 6. Los alcaldes(as) de los municipios que integren la cuenca del Río Magdalena o sus delegados. 7. Un (a) representante por cada municipio de las comunidades indígenas que ejercen derechos territoriales en la cuenca del Río Magdalena. 8. Un (a) representante por cada municipio de las comunidades afrodescendientes que ejercen derechos territoriales en la cuenca del Río Magdalena. 9. Un (a) representante por cada municipio de las comunidades	Teniendo en cuenta que se pretende involucrar a las comunidades étnicas en este proceso, se invita a los/las autores y ponentes del proyecto de ley a considerar los requerimientos de realización de la consulta previa para este tipo de iniciativas y las intervenciones que propone.  El texto no da claridad sobre la justificación para establecer la composición de la representación legal frente a sujetos de especial protección constitucional (pueblos indígenas, comunidades negras y afrodescendientes y comunidades campesinas).  Se advierte con preocupación que el artículo no establece las condiciones del ejercicio de la representación legal del río, entre otras, funciones, forma de remuneración y con cargo a qué entidad se realizará, así como la forma de toma de decisiones. Igualmente, no son claras las funciones de la Comisión de Guardianes y su ejercicio frente a la representación legal.  Las acciones previstas requieren de una estrategia financiera y de involucramiento e identificación de las comunidades que participarían en los procesos de implementación y la articulación

campesinas que habitan en la cuenca del Río Magdalena. 10. Un (a) representante por cada municipio de las comunidades pescadoras que habitan en la cuenca del Río Magdalena. 11. Un (a) representante por cada municipio de las comunidades acuicultores que habitan en la cuenca del Río Magdalena. 12. Un (a) representante por cada municipio de las juntas de acción comunal con jurisdicción en la cuenca del Río Magdalena. 13. Un representante por cada cámara de comercio con jurisdicción en los municipios que integren la cuenca del Río Magdalena. La Comisión de Guardianes del Río Magdalena elegirá un equipo asesor que podrá estar conformado y recibir acompañamiento de todas las entidades públicas y privadas, universidades nacionales y regionales, centros académicos y de investigación en recursos naturales y organizaciones nacionales e internacionales de la sociedad civil especialistas en temas ambientales. Será obligatoria en la integración de este equipo asesor, la participación y cooperación del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) y del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt (IAVH). Parágrafo. Para la elección de los representantes de las comunidades de los que tratan los numerales 7, 8, 9 y 10 de este artículo, serán elegidos de conformidad con las instancias organizativas que estas tengan en cada municipio. Los representantes podrán participar en la Comisión de Guardianes del Río Magdalena hasta por dos (2) años.	campesinas que habitan en la cuenca del Río Magdalena. 10. Un (a) representante por cada municipio de las comunidades pescadoras que habitan en la cuenca del Río Magdalena. 11. Un (a) representante por cada municipio de las comunidades acuicultores que habitan en la cuenca del Río Magdalena. 12. Un (a) representante por cada municipio de las juntas de acción comunal con jurisdicción en la cuenca del Río Magdalena. 13. Un representante por cada cámara de comercio con jurisdicción en los municipios que integren la cuenca del Río Magdalena. La Comisión de Guardianes del Río Magdalena podrá elegir un equipo asesor que podrá estar conformado y recibir acompañamiento de todas las entidades públicas y privadas, universidades nacionales y regionales, centros académicos y de investigación en recursos naturales y organizaciones nacionales e internacionales de la sociedad civil especialistas en temas ambientales. Será obligatoria en la integración de este equipo asesor, la participación y cooperación del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) y del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt (IAVH). Parágrafo. Para la elección de los representantes de las comunidades de los que tratan los numerales 7, 8, 9 y 10 de este artículo, serán elegidos de conformidad con las instancias organizativas que estas tengan en cada municipio. Los representantes podrán participar en la Comisión de Guardianes del Río Magdalena hasta por dos (2) años.	con las medidas existentes para la protección de los ecosistemas.  Se realiza una sugerencia de redacción al inciso del artículo 2º, en el sentido de establecer que la convocatoria se encuentre a cargo del Gobierno Nacional, teniendo en cuenta que, para la protección, garantía y promoción de los derechos del río, se requiere la concurrencia de diferentes carteras y entidades del Estado, por lo cual es inconveniente designar exclusivamente al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como representante legal por parte del Gobierno. Así, se destacan entre otras el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para temas de agua potable, saneamiento básico y sistemas de tratamiento de aguas residuales; Ministerio de Minas y Energía para lo asociado a la minería legal e ilegal; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en lo atinente a distritos de riesgo y acciones complementarias; Ministerio del Interior por la participación de comunidades étnicas y la consulta previa.  No existe claridad frente a la conformación de la Comisión de Guardianes. No hay definición sobre las comunidades que lo conformarían, cabe mencionar que esta cuenca está conformada por más de 700 municipios y están mencionando la representación de más de siete (7) actores (indígenas, campesinos, comunidades negras, pescadores, acuicultores, JAC, Cámara de Comercio) por municipio, además de los alcaldes y representantes de entidades como Autoridades Ambientales. Sería una comisión de guardianes de aproximadamente 6000
--	---	--

		personas. Con base en la experiencia de este Ministerio, un espacio de estas proporciones no es sostenible, tanto por el ejercicio de convocatoria, diálogo, concertación y la financiación del mismo.  Actualmente, en la Comisión de Guardianes del río Cauca y el río Atrato la conforman alrededor de 20 personas y su desarrollo ha representado esfuerzos considerables operativos y financieros por parte del Ministerio de Ambiente. Por tanto, plantear una comisión de la envergadura propuesta requiere de un análisis más detallado de sus implicaciones en términos de representación y de impacto fiscal.  Así mismo, entre los actores institucionales a considerar de acuerdo a los actores sociales y comunitarios mencionados se requeriría vincular, según las competencias de las entidades y a la conformación del SINA, actores como AUNAP, Ministerio del Interior, Ministerio de Comercio, entre otros. Es importante recordar que el Decreto 1640 de 2012 (compilado en el Decreto 1076 de 2015), determina las instancias de participación, coordinación de la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos y podría generarse duplicidad normativa y un posible choque de competencias. En síntesis, se resalta que una Comisión de Guardianes como la que se plantea en el proyecto de ley supondría un reto considerable en términos de personal y recursos financieros, técnicos y logísticos para su operación, así como para
--	--	---

<p><b>Artículo 3º Mecanismos de funcionamiento y toma de decisiones.</b> La Comisión de los Guardianes del Río Magdalena, establecerá su propio reglamento para su funcionamiento y la toma de decisiones de forma democrática y participativa con el fin de proteger al Río Magdalena y tutelar sus derechos, de acuerdo al Plan de Protección. Rendirán un informe semestral a la comunidad en general sobre las actividades y labores realizadas, así como de los mecanismos de corrección y actualización necesarios para implementar el Plan de Protección.</p>	<p><b>Artículo 3º Mecanismos de funcionamiento y toma de decisiones.</b> La Comisión de los Guardianes del Río Magdalena, establecerá su propio reglamento para su funcionamiento y la toma de decisiones de forma democrática y participativa con el fin de proteger al Río Magdalena y tutelar sus derechos, de acuerdo al Plan de Protección. Rendirán un informe semestral a la comunidad en general sobre las actividades y labores realizadas, así como de los mecanismos de corrección y actualización necesarios para implementar el Plan de Protección.</p>	<p>gerantizar la representatividad de los actores involucrados.</p> <p>Se advierte con preocupación que el artículo no establece las condiciones del ejercicio de la representación legal del río y de la Comisión de Guardianes, ni la forma de toma de decisiones, más allá de señalar de manera genérica que debe ser democrática y participativa.</p> <p>En cuanto a la referencia de garantizar una participación efectiva de las comunidades que habitan el área de influencia del río, es necesario cuestionar el ejercicio de representación, mencionando que la cantidad de miembros elegidos de acuerdo con el proyecto de ley no necesariamente aseguran la representación de los diversos intereses de estos actores.</p> <p>Existen imprecisiones en tanto no se clara la similitud o diferenciación entre los representantes legales y la Comisión de Guardianes. Esto, en la medida en que no se determinan las funciones y el alcance de los representantes legales y de la Comisión de Guardianes del río.</p> <p>En el inciso 2 del artículo se reemplaza la referencia al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por el Gobierno Nacional, teniendo en cuenta que la elaboración y ejecución de un plan de protección requiere la concurrencia de diferentes carteras y entidades del Estado, por lo cual es inconveniente designar exclusivamente al Ministerio de Ambiente.</p> <p>Por otra parte, el inciso 3 indica que el plan de protección será aprobado por Cormagdalena; sin embargo, se debe señalar que Cormagdalena no es una</p>	<p>Desarrollo Sostenible, los departamentos del área de influencia del Río Magdalena y la Corporación Autónoma Regional del Río Grande la Magdalena - Cormagdalena.</p> <p>El Plan de Protección será aprobado por la Corporación Autónoma Regional del Río Grande la Magdalena - Cormagdalena, el cual deberá contar con indicadores claros que permitan medir su eficacia y tendrá una vigencia de diez (10) años.</p> <p>Parágrafo 3º. El Plan de Acción y sus reformas deberán ser objeto de consulta previa, libre e informada con las comunidades étnicas que ejerzan derechos territoriales en la cuenca del Río Magdalena, de conformidad con lo establecido en el Convenio 169 de 1989 de la OIT y la jurisprudencia constitucional.</p> <p>Parágrafo 2º. El plan de protección que sea elaborado en cumplimiento de la presente Ley, deberá respetar los derechos otorgados por el estado que tengan las diferentes actividades que se desarrollan en la zona de influencia del Río Magdalena, su cuenca, afluentes y desembocadura.</p> <p>Parágrafo 3º. El Plan de Ordenamiento y Manejo de Cuenca (POMCA) del Río Magdalena será actualizado acorde con el plan de acción referido en el presente artículo.</p>	<p>Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, los departamentos del área de influencia del Río Magdalena y la Corporación Autónoma Regional del Río Grande la Magdalena - Cormagdalena.</p> <p>El Plan de Protección será aprobado por la Corporación Autónoma Regional del Río Grande la Magdalena - Cormagdalena, el cual deberá contar con indicadores claros que permitan medir su eficacia y tendrá una vigencia de diez (10) años.</p> <p>Parágrafo 1º. El Plan de Protección Acción y sus reformas deberán ser objeto de consulta previa, libre e informada con las comunidades étnicas que ejerzan derechos territoriales en la cuenca del Río Magdalena, de conformidad con lo establecido en el Convenio 169 de 1989 de la OIT y la jurisprudencia constitucional.</p> <p>Parágrafo 2º. El plan de protección que sea elaborado en cumplimiento de la presente Ley, deberá respetar los derechos otorgados por el estado que tengan las diferentes actividades que se desarrollan en la zona de influencia del Río Magdalena, su cuenca, afluentes y desembocadura.</p> <p>Parágrafo 3º. El Plan de Ordenamiento y Manejo de Cuenca (POMCA) del Río Magdalena será actualizado acorde con el plan de acción referido en el presente artículo.</p>	<p>autoridad ambiental propiamente dicha, sino una Empresa Industrial y Comercial del Estado y que, en la Macrocuenca Cauca-Magdalena concurren alrededor de 16 autoridades ambientales.</p> <p>Adicional a lo anterior, las autoridades ambientales cuentan con un plan de acción que formulan para la protección, conservación, restauración y manejo del ambiente y de los recursos naturales en su jurisdicción que es aprobado por el respectivo Consejo Directivo que tiene representantes del Gobierno Nacional, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a través del delegado del Ministro de Ambiente, los gobernadores, los alcaldes, sector privado, comunidades étnicas y entidades sin ánimo de lucro. Para este plan de acción los recursos corresponden a actividades propias dadas en el marco de las disposiciones de la Ley 99 de 1993.</p> <p>En línea con lo anterior, el plan de acción aprobado por el consejo directivo, en el que se desarrollarán los instrumentos para la gestión ambiental y del recurso hídrico disponen de los mecanismos de participación y de los recursos económicos para su financiación.</p> <p>Se sugiere suprimir el parágrafo 3 pues presenta imprecisiones desde el punto de vista técnico y normativo, toda vez que la cuenca del río Magdalena no es objeto de ordenación y manejo - POMCA. Las cuencas objeto de POMCA corresponden a las subzonas hidrográficas y niveles subsiguientes. Para el caso de la cuenca del río Magdalena, esta tiene en total ciento sesenta y cinco (165) cuencas, las cuales son objeto de POMCA, es decir, se deberían formular o actualizar 165 POMCA. No existe un POMCA</p>
<p><b>Artículo 4º Plan de Protección.</b> La Comisión de Guardianes del Río Magdalena, y el equipo asesor designado, elaborarán un Plan de Protección del Río Magdalena, cuenca y afluentes que permita, entre otras cosas, su descontaminación, así como la de los territorios ribereños; recuperar, rehabilitar y restaurar sus ecosistemas y evitar daños adicionales al ambiente en la región, garantizando su goce pacífico y equilibrado con el medio ambiente. La elaboración y ejecución del Plan de Protección será financiado por el Ministerio de Ambiente y</p>	<p><b>Artículo 4º Plan de Protección.</b> La Comisión de Guardianes del Río Magdalena, y el equipo asesor designado, elaborarán un Plan de Protección del Río Magdalena, cuenca y afluentes que permita, entre otras cosas, su descontaminación, así como la de los territorios ribereños; recuperar, rehabilitar y restaurar sus ecosistemas y evitar daños adicionales al ambiente en la región, garantizando su goce pacífico y equilibrado con el medio ambiente. La elaboración y ejecución del Plan de Protección será financiado por el Gobierno Nacional</p>	<p>general para el río Magdalena, debido a su extensión y complejidad ambiental, social y administrativa.</p> <p>De acuerdo con estimativos, la financiación de un POMCA puede estar en alrededor de los 5 mil millones de pesos aproximadamente. En este caso, para la cuenca del río Magdalena, habría que formular 105 POMCA y actualizar 60, sin perjuicio de los costos asociados a la consulta previa, por la presencia de comunidades étnicas.</p> <p>No son claras las fuentes de los recursos que den soporte de la financiación de un Plan de Protección de esta envergadura, máxime cuando no se tiene claridad sobre el ámbito de aplicación espacial del proyecto de ley.</p> <p>En concordancia con lo expuesto respecto a la gran dimensión de la Comisión de Guardianes, la construcción de instrumentos y herramientas para su operación, tales como Planes de acción o Plan de Protección, reglamento operativo, informes de seguimiento, reglamento de la comisión, en un escenario de concertación y articulación de más de 6000 personas se convierte en un ejercicio inviable.</p> <p>Finalmente, es necesario considerar los costos y financiación del proceso de participación ciudadana, en particular de las consultas previas para las comunidades étnicas, teniendo en cuenta las proporciones que se plantean.</p>	<p>constitucionales ejercerán el acompañamiento y seguimiento al cumplimiento de esta ley, para lo cual rendirán informes anuales al Congreso de la República.</p> <p><b>Artículo 6º Asignaciones presupuestales.</b> Autorícese al Gobierno Nacional a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, o quien haga sus veces, a los departamentos del área de influencia del Río Magdalena y a la Corporación Autónoma Regional del Río Grande la Magdalena - Cormagdalena, para que en sus presupuestos realicen las apropiaciones correspondientes para dar cumplimiento a esta ley.</p>	<p>constitucionales ejercerán el acompañamiento y seguimiento al cumplimiento de esta ley, para lo cual rendirán informes anuales al Congreso de la República.</p> <p><b>Artículo 6º Asignaciones presupuestales.</b> Autorícese al Gobierno Nacional a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, o quien haga sus veces, a los departamentos del área de influencia del Río Magdalena y a la Corporación Autónoma Regional del Río Grande la Magdalena - Cormagdalena, para que en sus presupuestos realicen las apropiaciones correspondientes para dar cumplimiento a esta ley.</p>	<p>Tal y como se mencionó previamente, se recuerda que, para la protección, garantía y promoción de los derechos del río, se requiere la concurrencia de diferentes carteras y entidades del Estado, por lo cual es inconveniente designar exclusivamente al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como responsable del Gobierno Nacional.</p> <p>Es relevante considerar que las inversiones por parte de las entidades públicas deben enmarcarse en su misionalidad, funciones y competencias en virtud del principio de legalidad.</p>
<p><b>Artículo 5º Acompañamiento y seguimiento.</b> La Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República conforme a sus competencias legales y</p>	<p><b>Artículo 5º Acompañamiento y seguimiento.</b> La Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República conforme a sus competencias legales y</p>	<p>Sin comentarios</p>	<p><b>Artículo 7º Vigencia y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>Artículo 7º Vigencia y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Sin comentarios</p>
<p><b>4. IMPACTO FISCAL</b></p>					
<p>De conformidad con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, todo proyecto de ley que ordene un gasto o que otorgue beneficios tributarios debe contener un análisis de impacto fiscal que sea compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, indicando los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.</p>					
<p>En este caso, el proyecto de ley propone tanto que la conformación de la Comisión de Guardianes como la formulación e implementación del plan de protección sean repartidos entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, los departamentos del área de influencia del Río Magdalena y la Corporación Autónoma Regional del Río Grande la Magdalena - Cormagdalena los cuales deben efectuar las asignaciones presupuestales necesarias para tal fin. Sin embargo, la exposición de motivos no incluye un análisis de asignación presupuestal ya previsto para el desarrollo de normativa en torno a planificación y manejo de cuencas y sus diferentes escalas de gestión y acción con la actual estructura estatal y niveles de gobierno.</p>					

A modo ilustrativo, para el caso del río Atrato (Sentencia T-622 de 2017) entre 2017 y 2024 en contratos de prestación de servicios a profesionales que conforman el equipo técnico que atiende la Sentencia, adicional a los aportes que los funcionarios en el marco de sus competencias realizan, se han invertido \$ 2.684.066.602. En eventos en el territorio, incluidas las sesiones de la Comisión de Guardianes del río Atrato, entre 2018 y 2023 se han invertido \$ 868.143.354,00, cada sesión de una comisión de guardianes tiene un costo aproximado de \$25.000.000. Por su parte, entre 2017 y 2021, se han celebrado siete (7) convenios con un aporte total del Ministerio de \$ 9.769.111.964 y en contrapartida han aportado \$1.056.000.000.

**5. PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY**

En consecuencia, se considera que si bien la finalidad de la iniciativa legislativa coincide temáticamente con las propuestas en las que el actual Gobierno Nacional ha propuesto cambios para que Colombia sea una potencia mundial de la vida; se reforme el Sistema Nacional Ambiental para lograr que la ordenación del territorio sea alrededor del agua; y la importancia del agua en el Plan Nacional de Desarrollo, el proyecto de ley como está propuesto, es regresivo en términos de ley porque no considera las actuales políticas, normativas, ni la estructura actual del Sistema Nacional Ambiental para la protección y planificación de las cuencas hidrográficas. Por lo tanto, esta cartera considera que el proyecto de ley es **INCONVENIENTE**.

**CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 83 DE 2023 SENADO**

*por medio de la cual se establecen disposiciones para el desarrollo de entornos digitales seguros y saludables para los niños, niñas y adolescentes del país.*

<p>Código TRD: 1000</p> <p>Bogotá D.C.</p> <p>Honorable Senadora <b>SOLEDAD TAMAYO TAMAYO</b> CONGRESO DE LA REPÚBLICA Capitullo Nacional Piso 1 Correo: <a href="mailto:soledad.tamayo@senado.gov.co">soledad.tamayo@senado.gov.co</a></p> <p>Asunto: Comentarios al PROYECTO DE LEY No. 083 DE 2023 SENADO "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN DISPOSICIONES PARA EL DESARROLLO DE ENTORNOS DIGITALES SEGUROS Y SALUDABLES PARA LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES DEL PAÍS"</p> <p>Respetado Senadora:</p> <p>Reciba un cordial saludo del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC).</p> <p>Respetuosamente presentamos las siguientes consideraciones respecto del proyecto de ley citado en el asunto:</p> <p>Una vez analizado el Proyecto de Ley mencionado anteriormente, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones comparte la preocupación sobre la importante consolidar esfuerzos para el desarrollo de políticas nacionales que ayuden a consolidar un pensamiento conjunto en medio de la diversidad de actores, eviten la duplicación de esfuerzos y ayuden a generar una mayor claridad a educadores, padres de familia y menores sobre orientaciones claves con relación al uso de tecnología en menores.</p> <p>No obstante, se estima necesario presentar consideraciones respecto de esta iniciativa, especialmente frente a lo dispuesto en los artículos 05, 07, 10 y 12 como a continuación se detalla.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>En cuanto al artículo 5 de la propuesta:</li> </ul> <p><b>Artículo 5. Responsabilidades del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en materia de garantizar entornos digitales sanos y seguros:</b></p> <p><b>3. Garantizar que las empresas de Telecomunicaciones y Proveedores de servicios en línea cumplan con las normativas de protección de datos y privacidad de los usuarios, así como herramientas y recursos para promover la seguridad en entornos digitales para niños, niñas y adolescentes.</b></p>	<p>En lo que respecta a la obligación señalada en el artículo 5, numeral 3 de la propuesta, es importante señalar que no responde a los objetivos, la misión y las obligaciones constitucionales y legales de este ministerio, garantizar que las empresas de telecomunicaciones y servicios en línea cumplan las normas de <u>protección de datos y privacidad</u>. Imponer esta obligación generaría varios conflictos sobre las que este ministerio no tiene competencias. Entre otras: i) La máxima autoridad de protección de datos personales en el país es la Superintendencia de Industria y Comercio; ii) no se cuenta con un régimen de vigilancia y control para empresas de servicios en línea; iii) el régimen de protección de datos de carácter personal se complementa, en el ámbito público, con las funciones definidas por la ley 1581 de 2012 en cabeza de la Procuraduría General de la Nación. <b>Se sugiere respetuosamente eliminar esta obligación, puede generar incertidumbre jurídica en el asunto.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>En cuanto al artículo 7 de la propuesta que señala:</li> </ul> <p><b>"Artículo 7. Comité Nacional de Tecnología y Niñez: Se creará un Comité Nacional de tecnología y niñez liderado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y conformado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Ministerio de Educación Nacional, El Ministerio de Salud y Protección Social, la Comisión de Regulación de Comunicaciones, con un representante de los niños, las niñas y los adolescentes y sus padres de familia y un representante del gremio de telecomunicaciones, el sector privado y de las organizaciones sin ánimo de lucro"</b></p> <p>Frente al articulado es preciso relacionar que la participación del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en los procesos de atención frente a la salud mental en el entorno digital ante hechos de violencia respecto de menores y demás actores de la sociedad civil, se materializa actualmente conforme lo dispuesto en la Ley 1978 de 2019 (Ley TIC), que mediante el artículo 13 modificó el numeral 1 del artículo 17 de la Ley 1341 de 2009, uno de los objetivos principales del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones "1. Diseñar, formular, adoptar y promover las políticas, planes, programas y proyectos del sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en correspondencia con la Constitución Política y la Ley, con el fin de promover la inversión y el cierre de la brecha digital, contribuir al desarrollo económico, social y político de la Nación, y elevar el bienestar de los colombianos".</p> <p>Aunado a lo anterior, la precitada ley 1978 de 2019 en el numeral 03 del artículo 14, estipula que este despacho ministerial ha asumido como una de sus funciones, la de promover una cultura en torno al uso responsable y seguro de las TIC, entendidas como instrumentos que faciliten a los colombianos su bienestar y desarrollo personal, social y económico". En consonancia con esta función y en correspondencia con el compromiso de garantizar los derechos del niño, el MINTIC interviene en el sector de las TIC con el fin de: i) "Proteger los derechos de los usuarios, incluyendo a los niños, niñas y adolescentes" ii) "Desarrollar e implementar la política pública para la prevención y la protección de niñas, niños y adolescentes, entendiendo las necesidades de cada tipo de población, frente a los delitos realizados a través de medios digitales, informáticos y electrónicos" (Ley 1978 de 2019, artículo 24, numeral 5).</p> <p>En tal sentido las políticas del MINTIC han apostado de forma constante en construir una cultura del uso responsable y seguro de las TIC, mediante la cual sea posible prevenir prácticas de producción y consumo de contenidos en línea que vulneren los derechos de las niñas, niños y adolescentes, la interacción con personas que manipulen o inciten a los menores de 18 años a que se involucre en actividades sexuales, denunciar cualquier representación visual, gráfica o textual que involucre la participación de niñas, niños y adolescentes en actividades sexuales o eróticas.</p> <p><small><sup>1</sup> Ley 1978 de 2019 artículo 14 (...)3. Promover el establecimiento de una cultura de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en el país, a través de programas y proyectos que favorezcan la apropiación y masificación de las tecnologías, como instrumentos que faciliten el bienestar y el desarrollo personal, social y económico.</small></p>
--	---

Por lo anterior y considerando las competencias de este Ministerio en las acciones de sensibilización frente al uso seguro y responsable de las TIC, no obstante las acciones instauradas en el marco de las políticas que desarrollan el uso seguro y responsable de las TIC, ha venido implementando en acompañamiento de distinta entidades del sector con injerencia en el cuidado integral de la niñez infancia y adolescencia y en materia de protección al menor, por lo cual es pertinente vincular al comité de acompañamiento permanente de la **Polcía Nacional, la Defensoría del Pueblo y la Consejería de la Reconciliación**. Lo anterior, a fin de garantizar las acciones en materia de educación, prevención y protección con un rol específico conforme las funciones y competencias de cada entidad, evitando así una extralimitación de funciones por parte de cada una de las entidades, integrantes del comité y considerando a su vez lo dispuesto en el artículo 121 de la Constitución Política de Colombia que determina:

*"ARTICULO 121. Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley."*

Sería conveniente revisar como estas actividades pueden ser lideradas por el comité propuesto.

- En cuanto al artículo 10 de la propuesta que señala:

**"Artículo 10. Adiciónese un numeral nuevo al artículo 35 de la Ley 1341 de 2009, el cual quedará así:**

**23. Financiar programas de educación para un entorno digital saludable y prevención de riesgos para padres de familia, profesores, niños, niñas y adolescentes."**

Frente al artículo 10 del presente proyecto de ley, se sugiere al legislador modificar el alcance de las funciones del Fondo Único de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones toda vez que la naturaleza de las competencias y funciones en el marco del uso y apropiación de las TIC, se limita al desarrollo de programas tendientes a la **sensibilización** en materia de uso seguro y responsable de las TIC, por lo cual los proyectos a financiar deberán encontrarse dentro de las orbitas de dichas funciones.

En el caso particular, se sugiere corregir el numeral citado el cual corresponde al numeral 24, en razón a que el numeral 23 se encuentra previsto en la precitada ley para *"financiar el desarrollo de líneas de crédito, fomento y fortalecimiento de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones que brinden acceso a Internet fijo residencial minorista que tengan menos de treinta mil (30.000) usuarios reportados en el Sistema de Información Integral del Sector de TIC -Colombia TIC- con corte al 30 de junio de 2020"*, reglamentado actualmente mediante la Resolución 3689 de 2023.

Así mismo, se sugiere modificar el articulado en el ámbito de la educación por el componente de sensibilización considerando y reiterando el alcance de los planes, programas y proyectos dirigidos al uso seguro y responsable de las TIC.

- En cuanto al artículo 12 de la propuesta que señala:

**"Artículo 12. Repositorio de buenas prácticas: El Ministerio de Tecnologías de la Información y las comunicaciones se encargará de consolidar un repositorio de recursos abiertos disponible para estudiantes,**

**profesores y padres de familia en coordinación con miembros de la academia, el sector privado, con recomendaciones para el aprendizaje y enseñanza en el uso seguro de tecnología, prevención de riesgos y desarrollo de hábitos saludables en línea para los menores de edad."**

Respecto a este artículo, es pertinente resaltar que el Ministerio de Educación Nacional, en el marco de sus funciones ha desarrollado el programa **Generación Digital Segura** cuyo objetivo corresponde a la creación a través de Colombia Aprende, la colección de contenidos #GeneraciónDigitalSegura, que hace parte de la campaña del mismo nombre y que responde al mismo objetivo: hacer de internet un creador de escenarios de oportunidades para todos.

Dichos contenidos se relacionan con

1. Seguridad Digital: mitigación de riesgos.
2. Confianza Digital: escenarios de oportunidad.
3. Propiedad intelectual: derechos de autor, derechos conexos, propiedad industrial y variedades vegetales.<sup>2</sup>

En consecuencia y considerando que el contenido se encuentra ya vigente a través de las funciones del Ministerio de Educación, y que conforme a la naturaleza de los mismos relacionados con recursos abiertos disponibles para **estudiantes, profesores y padres de familia en coordinación con miembros de la academia, el sector privado, con recomendaciones para el aprendizaje y enseñanza en el uso seguro de tecnología, prevención de riesgos y desarrollo de hábitos saludables en línea para los menores de edad, materia misional y funcional del Ministerio de Educación Nacional**, sugerimos al legislador mantener la línea de trabajo establecida y delegar la facultad de la composición del repositorio en el Ministerio de Educación Nacional, con el acompañamiento técnico del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

- Frente al artículo 13 que establece:

**"Artículo 13. (NUEVO) Implementación de un Sistema Integral de Monitoreo y Evaluación para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes en Entornos Digitales: El Gobierno Nacional, mediante la colaboración conjunta del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Ministerio de Educación Nacional, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Justicia y la Fiscalía General de la Nación, establecerá un sistema integral de monitoreo, evaluación y desarrollo tecnológico dedicado a la protección de niños, niñas y adolescentes en entornos digitales.**

**Este sistema se enfocará en desarrollar e implementar herramientas tecnológicas avanzadas para la detección temprana y prevención de riesgos como el ciberacoso, la exposición a contenido inapropiado y la explotación sexual en línea.**

**El sistema garantizará que estas tecnologías respeten los derechos de privacidad y protección de datos personales de los menores de 18 años, en conformidad con la legislación nacional e internacional. Además, se implementarán programas de formación para padres, educadores y cuidadores sobre el uso y beneficio de esas tecnologías."**

<sup>2</sup> <https://www.colombiaprende.edu.co/contenidos/coleccion/generacion-digital-segura>

Frente al texto propuesto es pertinente resaltar que dentro de los objetivos específicos de esta estrategia se encuentran el de concientizar a los niños, niñas, adolescentes y adultos en los desafíos sociales, económicos, éticos y culturales inscritos en el mundo de la tecnología, los Ciberderechos y la sociedad del conocimiento; sensibilizar en la promoción y el uso responsable de las TIC en el marco de los derechos humanos y ambientales desde un enfoque diferencial; hacer divulgación para una apropiación segura y responsable de Internet y las TIC en niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos en el alcance de objetivos personales, educativos, laborales o comunitarios que contribuyan a la construcción de un buen vivir en el marco de la sociedad digital colombiana y su relación en entornos análogos: promover una cultura del cuidado y seguridad en el entorno digital a partir de información que permita identificar los distintos tipos de riesgos en el mundo digital, así mismo, preparar en habilidades de autoprotección digital (ciberseguridad) y por último, conocer rutas de apoyo establecidas por las autoridades y desarrollar acciones de prevención, denuncia y "cero tolerancias" con el material de explotación sexual de niños, niñas y adolescentes o cualquier otra forma de violencia a menores de 18 años en internet y otras plataformas TIC.

En tal en tal sentido, y como se puede evidenciar, las iniciativas de uso y apropiación adelantados por el MinTIC, tienen como uno de sus enfoques la **sensibilización y prevención de los riesgos asociados al uso de las TIC**, generando alertas en los niños, niñas y adolescentes como usuarios de contenido y a sus cuidadores como responsables de sus acciones en la red. A su vez las iniciativas propendían por una articulación con las entidades competentes para la prevención de un daño o comisión de delitos a través de las redes y sitios web por parte de los NNA de manera general en los entornos digitales. No obstante este Ministerio no cuenta con la competencia, para el seguimiento y atención de delitos generados en entornos digitales **cuya competencia se encuentra en cabeza del ICBF, Policía Nacional y Fiscalía General de la Nación**, manifestando que nuestra competencia se enfoca a la prevención y sensibilización en el uso seguro y responsables de las redes, mas no en un modo sancionable, en tal sentido el MinTIC, y en el marco de sus competencias, puede prestar acompañamiento técnico frente a la divulgación de los canales de atención a través de los programas de uso seguro y responsable, no obstante dicha articulación requiere ser generada una vez se encuentre en marcha el sistema de vigilancia y atención considerado.

Por las razones señaladas en los apartados anteriores, se sugiere respetuosamente realizar un ajuste en el sentido de determinar la competencia para el cumplimiento de la obligación propuesta en cabeza del Ministerio de Educación Nacional en coordinación con el ICBF, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Defensa y Fiscalía General de la Nación. Así mismo, incorporar un parágrafo que señale: "Parágrafo: El sistema de información al que hace referencia esta disposición deberá cumplir los lineamientos y estándares técnicos dispuestos por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en el marco de la política de gobierno digital".

Aunado a lo anterior, respecto a toda función legalmente atribuida que pueda tener implicaciones de impacto fiscal para los Ministerios y otras entidades comprometidas y sin perjuicio de la potestad de configuración legislativa de la que goza el Legislador, consideramos pertinente remitirnos a los pronunciamientos mediante los cuales la Corte Constitucional ha concluido que es necesario conocer los costos fiscales de las iniciativas legales, desde su formación, con el fin de garantizar su compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo.

En relación con ese particular, la Corte ha reiterado lo siguiente:

*"(...) cumplida la carga que consagra el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, referida a la rendición del concepto sobre el impacto fiscal a mediano plazo, surge para el Congreso la correlativa obligación de estudiar y discutir las razones presentadas por el*

ejecutivo. De tal manera que, una omisión en el análisis de las razones aducidas por el Ministro implica un incumplimiento de la Ley Orgánica 819 de 2003, y por tanto, deviene en su inconstitucionalidad"<sup>3</sup>

Dando un alcance más preciso a los propósitos de las estrategias de comunicación, se sugiere respetuosamente la siguiente redacción respecto al artículo 7, 10, 12 y 13:

Redacción actual:	Redacción propuesta:
<p><b>Artículo 7. Comité Nacional de Tecnología y Niñez: Se creará un Comité Nacional de tecnología y niñez liderado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y conformado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud y Protección Social, la Comisión de Regulación de Comunicaciones, con un representante de los niños, las niñas y los adolescentes y sus padres de familia y un representante del gremio de telecomunicaciones, el sector privado y de las organizaciones sin ánimo de lucro.</b></p>	<p><b>Artículo 7. Comité Nacional de Tecnología y Niñez: Se creará un Comité Nacional de tecnología y niñez liderado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y conformado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud y Protección Social, la Comisión de Regulación de Comunicaciones, con un representante de los niños, las niñas y los adolescentes y sus padres de familia y un representante del gremio de telecomunicaciones, el sector privado y de las organizaciones sin ánimo de lucro.</b></p>
<p><b>Artículo 10. Adiciónese un numeral nuevo al artículo 35 de la Ley 1341 de 2009, el cual quedará así: 23. Financiar programas de educación para un entorno digital saludable y prevención de riesgos para padres de familia, profesores, niños, niñas y adolescentes.</b></p>	<p><b>Artículo 10. Adiciónese un numeral nuevo al artículo 35 de la Ley 1341 de 2009, el cual quedará así: 24. Financiar programas de <b>sensibilización</b> para un entorno digital saludable y prevención de riesgos para padres de familia, profesores, niños, niñas y adolescentes.</b></p>
<p><b>Artículo 12. Repositorio de buenas prácticas: El Ministerio de Tecnologías de la Información y las comunicaciones se encargará de consolidar un repositorio de recursos abiertos disponible para estudiantes, profesores y padres de familia en coordinación con miembros de la academia, el sector privado, con recomendaciones para el aprendizaje y enseñanza en el uso seguro de tecnología, prevención de riesgos y desarrollo de hábitos saludables en línea para los menores de edad."</b></p>	<p><b>Artículo 12. Repositorio de buenas prácticas: <b>El Ministerio de Educación Nacional con el acompañamiento técnico del</b> Ministerio de Tecnologías de la Información y las comunicaciones se encargará de consolidar un repositorio de recursos abiertos disponible para estudiantes, profesores y padres de familia en coordinación con miembros de la academia, el sector privado, con recomendaciones para el aprendizaje y enseñanza en el uso seguro de tecnología, prevención de riesgos y desarrollo de hábitos saludables en línea para los menores de edad.</b></p>
<p><b>Artículo 13. Artículo 13. (NUEVO) Implementación de un Sistema Integral de Monitoreo y Evaluación para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes en Entornos Digitales: El Gobierno Nacional, mediante la colaboración conjunta del Ministerio de</b></p>	<p><b>Artículo 13: <b>El Ministerio de Educación Nacional en</b> coordinación con el ICBF, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Defensa y Fiscalía General de la Nación (...)</b></p>

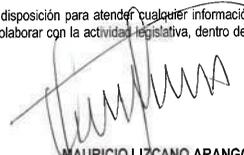
<sup>3</sup> Sentencia C-866/10, ver también Sentencia C-700 de 2010.

Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Ministerio de Educación Nacional, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Justicia y la Fiscalía General de la Nación, establecerá un sistema integral de monitoreo, evaluación y desarrollo tecnológico dedicado a la protección de niños, niñas y adolescentes en entornos digitales.

**"Parágrafo:** El sistema de información al que hace referencia esta disposición deberá cumplir los lineamientos y estándares técnicos dispuestos por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en el marco de la política de gobierno digital".

Este Ministerio queda a su disposición para atender cualquier información adicional en relación con el particular y manifiesta su voluntad de colaborar con la actividad legislativa, dentro de los parámetros constitucionales y legales vigentes.

Cordialmente,



**MAURICIO LIZCANO ARANGO**  
Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Proyecto: Marco Emilio Sánchez – Gobierno Digital  
Johanna Romero - DATIC  
Julían Moncada Español - Equipo Legislativo

Revisó: Belfor García – Viceministro de Transformación Digital  
Juan Carlos Garay – Asesor del Viceministerio de Transformación Digital  
Carina Murcia – Directora de Apropiación  
Lucy Uron – Directora de Gobierno Digital  
Luca Quevedo – Director Jurídico  
Luis Leonardo Mongui - Coordinador GIT Doctrina y Seguridad Jurídica  
Julían Moncada Español - Equipo Legislativo.

## CONCEPTOS

### CONCEPTO DE TAX INDIVIDUAL S. A. DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 406 DE 2025 SENADO

*por medio de la cual se regula la contratación de personas y aportes a la seguridad social en las plataformas digitales, se implementa la prima adicional para trabajadores por crecimiento económico y se dictan otras disposiciones.*

Medellín, 19 de junio de 2025



Honorable Senador  
HONORIO MIGUEL HENRIQUEZ PINEDO  
Senado de la República  
[henriquezpinedo@gmail.com](mailto:henriquezpinedo@gmail.com)  
[comision.septima@senado.gov.co](mailto:comision.septima@senado.gov.co)  
[atencionciudadanacongreso@senado.gov.co](mailto:atencionciudadanacongreso@senado.gov.co)  
Ciudad

Asunto: Observaciones y sugerencias al Proyecto de Ley 406 de 2025 "Por medio de la cual se regula la contratación de personas y aportes a la seguridad social en las plataformas digitales, se implementa la prima adicional para trabajadores por crecimiento económico y se dictan otras disposiciones."

Respetados señores Senadores:

En mi calidad de Representante Legal de TAX INDIVIDUAL S.A., empresa dedicada al servicio de transporte público individual en modalidad de taxi, me dirijo a usted con el propósito de presentar algunas observaciones y sugerencias al Proyecto de Ley 406 de 2025, actualmente en trámite en el Congreso de la República.

Reconocemos la importancia de regular las relaciones entre las plataformas digitales y sus colaboradores, así como de establecer mecanismos que permitan una distribución más equitativa de los beneficios del crecimiento económico. Sin embargo, consideramos que el proyecto en su estado actual presenta aspectos que requieren revisión para garantizar un marco normativo equilibrado, justo y coherente con el ordenamiento jurídico colombiano.

En primer lugar, observamos que la definición de "Contratista Colaborador" presume algorítmico que ejercen las plataformas sobre aspectos fundamentales como tarifas, asignaciones y sistemas de evaluación. Esta presunción podría facilitar la elusión de garantías laborales y crear relaciones laborales encubiertas, contrariando el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo y generando desprotección para miles de trabajadores.

Sugerimos reformular esta definición para reconocer explícitamente el papel de los algoritmos en la gestión de estos servicios y establecer criterios objetivos que permitan determinar el grado real de autonomía o subordinación, evitando así la simulación de contratos civiles que ocultan relaciones laborales.

En cuanto a la seguridad social, consideramos que la base de cotización propuesta (40% de los ingresos) resulta insuficiente y genera una subcotización estructural que afectará negativamente la acumulación de capital pensional de los colaboradores. Proponemos elevar esta base al 100% de los ingresos, equiparando así las condiciones con el transporte público tradicional y garantizando una protección social integral.

Respecto a la prima por crecimiento económico, identificamos la necesidad de establecer un sistema más flexible y equitativo que considere variables como el tamaño de la empresa, el porcentaje exacto de crecimiento y las particularidades sectoriales. Un modelo progresivo

que vincule el beneficio con el nivel de crecimiento alcanzado resultaría más justo y sostenible para todos los actores involucrados.

Adicionalmente, observamos que el proyecto genera asimetrías regulatorias entre el transporte público tradicional y las plataformas digitales, creando condiciones de competencia desigual. Consideramos fundamental armonizar las obligaciones de ambos sectores, exigiendo a las plataformas los mismos requisitos en materia de seguros, permisos especiales e inspecciones técnicas periódicas.

A continuación, me permito enviar para consideración los siguientes comentarios al articulado propuesto en el citado proyecto:

Artículo original	Observaciones	Sugerencias
<p><b>CAPITULO I</b> <b>CONTRATACIÓN DE PERSONAS EN PLATAFORMAS DIGITALES</b></p> <p><b>Artículo 2. Definiciones.</b> <i>Para efectos de la presente ley, sin perjuicio de otras definiciones técnicas, enténdase las siguientes:</i></p> <p><b>Empresas de Intermediación Digital que prestan servicios a través de plataformas digitales.</b> <i>Serán Empresas de Intermediación Digital (EID) todas las personas jurídicas legalmente constituidas cuyo objeto social sea realizado por conducto de plataformas y a través de personas naturales.</i></p> <p><b>Plataforma:</b> <i>Es la aplicación digital que intermedia entre un usuario o consumidor o cliente final y un proveedor de bienes o servicios.</i></p> <p><b>Contratista Colaborador:</b> <i>Persona natural que presta sus servicios de manera autónoma, personal,</i></p>	<p>El marco regulatorio propuesto presenta deficiencias conceptuales que favorecen la elusión de garantías laborales.</p> <p>La figura del "Contratista Colaborador" presume automáticamente autonomía en la prestación de servicios, ignorando la evidente subordinación algorítmica ejercida a través de sistemas de asignación, control de tiempos, calificaciones y sanciones.</p> <p>En cuanto a los requisitos operativos, la normativa omite exigir el cumplimiento de regulaciones sectoriales clave (Ley 336/1996 y Decreto 1079/2015) para plataformas de transporte, lo que podría interpretarse como un permiso tácito para operar al margen de las normas de habilitación, seguros y autorizaciones requeridas para el transporte público.</p> <p>La definición genérica de "Plataforma" resulta particularmente problemática al:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ignorar el control algorítmico sobre condiciones esenciales del servicio (tarifas, asignaciones, tiempos);</li> <li>2. No diferenciar entre</li> </ol>	<p>El proyecto debe emplear un marco regulatorio integral que equilibre la innovación tecnológica con la protección laboral efectiva. La propuesta central exige que las empresas de intermediación digital cumplan estrictamente con la normativa sectorial correspondiente a cada servicio que ofrecen, incorporando requisitos operativos mínimos como garantías financieras, seguros de responsabilidad y mecanismos de protección para todos los actores involucrados. Es importante establecer una distinción clara entre aquellas plataformas que funcionan como simples intermediarias y las que ejercen control activo sobre las condiciones del servicio.</p> <p>El marco regulatorio debe reconocer explícitamente el papel determinante de los algoritmos en la gestión de estos servicios, estableciendo límites precisos al control que ejercen sobre tarifas, asignaciones y sistemas de evaluación. Esto permitirá superar la ficción jurídica de mera intermediación cuando en realidad existe una dirección empresarial encubierta.</p> <p>En cuanto a los colaboradores, resulta fundamental eliminar la presunción automática de autonomía y reemplazarla por</p>

<p>directa, por cuenta propia y con recursos materiales o intangibles propios, a través de una o varias plataformas y ejecuta el servicio o bien ofrecido por ésta para un consumidor final o cliente, pudiendo ser este último persona natural o jurídica.</p>	<p>intermediarios pasivos y plataformas que determinan unilateralmente las condiciones laborales; y</p> <p>3. Crear una ficción jurídica de autonomía cuando en la práctica las plataformas fijan tarifas, reciben pagos directamente y retienen porcentajes, características propias de relaciones laborales encubiertas.</p> <p>El sistema carece de mecanismos efectivos para verificar la real autonomía de los colaboradores y no prevé supervisión por autoridades laborales, facilitando así la simulación de contratos civiles que ocultan relaciones de trabajo subordinado. Estas omisiones generan un vacío de protección para los trabajadores digitales y distorsionan la competencia en sectores regulados.</p>	<p>objetivos que reconocen los distintos grados de dependencia real. Esta clasificación deberá someterse a verificación periódica por parte de las autoridades laborales, permitiendo identificar y regular adecuadamente las relaciones laborales encubiertas.</p> <p>Para garantizar transparencia y cumplimiento, se propone crear un sistema de verificación robusto que incluya procedimientos administrativos especializados, amplias facultades de inspección para el Ministerio del Trabajo y un registro público de los modelos contractuales utilizados por cada plataforma.</p> <p>Finalmente, el marco debe establecer un núcleo básico de derechos fundamentales aplicable a todos los colaboradores, independientemente de su clasificación jurídica. Estos incluyen garantías de ingresos mínimos, periodos de descanso adecuados, protección contra desactivaciones arbitrarias y plena transparencia sobre el funcionamiento de los algoritmos que rigen su actividad. Estas medidas buscan prevenir la precarización laboral mientras se fomenta un ecosistema digital justo y sostenible.</p>	<p><b>Intermediación Digital (EID) todas las personas jurídicas legalmente constituidas cuyo objeto social sea realizado por conducto de plataformas y a través de personas naturales, proveedor de bienes o servicios.</b></p> <p><b>Plataforma:</b> Es la aplicación digital que intermedia entre un usuario o consumidor o cliente final y un proveedor de bienes o servicios.</p> <p><b>Contratista Colaborador:</b> Persona natural que presta sus servicios de manera autónoma, personal, directa, por cuenta propia y con recursos materiales o intangibles propios, a través de una o varias plataformas y ejecuta el servicio o bien ofrecido por ésta para un consumidor final o cliente, pudiendo ser este último persona natural o jurídica.</p>	<p>propuesta evade la regulación del control algorítmico, permitiendo que estas empresas manipulen tarifas, distribuyan servicios y sancionen a trabajadores bajo criterios opacos, consolidando una relación de subordinación encubierta.</p> <p>Esta situación ya se ha discutido en escenarios como la de la audiencia pública del pasado 17 de marzo de 2025 ante el Senado de la República proyecto de ley 136/2024 con la intervención del defensor delegado doctor Santiago Pardo exigiendo transparencia algorítmica y regulación de tarifas, las propuestas se quedan en lo discursivo. La Defensoría del Pueblo, pese a su rol mediador, insiste en principios abstractos como la "explicabilidad algorítmica" sin concretar mecanismos efectivos de supervisión.</p> <p>Los algoritmos hoy deciden aspectos críticos (sueldos, acceso al trabajo y sanciones) sin fiscalización, generando abusos y discriminación. Pese a que el debate se enmarca en derechos humanos, la falta de exigencias vinculantes deja a trabajadores y usuarios a merced de sistemas opacos. La interoperabilidad y el equilibrio de intereses son planteamientos loables, pero sin regulación coercitiva, las plataformas seguirán imponiendo condiciones injustas</p> <p><b>Contratista Colaborador:</b> La definición asume que todos los colaboradores son "autónomos", pese a que muchas plataformas ejercen control vía algoritmos (horarios, puntuaciones,</p>	<p>La definición de "Contratista Colaborador" requiere una reformulación sustancial, eliminando la presunción automática de autonomía y estableciendo criterios objetivos para determinar el grado real de independencia. Se propone implementar indicadores claros de subordinación y un régimen de presunciones que invierta la carga de la prueba cuando se evidencien ciertos niveles de control por parte de la plataforma, protegiendo así a los trabajadores de relaciones laborales encubiertas.</p> <p>Como medidas complementarias, se sugiere considerar la creación de una categoría intermedia con protecciones laborales básicas, implementar sistemas de monitoreo participativo, garantizar la portabilidad de datos entre plataformas y establecer mecanismos ágiles de resolución de conflictos. Estas propuestas buscan equilibrar la innovación tecnológica con la protección efectiva de los derechos de todos los actores involucrados en la economía digital.</p>
<p><b>CAPÍTULO CONTRATACIÓN DE PERSONAS PLATAFORMAS DIGITALES</b></p> <p><b>Artículo 2. Definiciones.</b> Para efectos de la presente ley, sin perjuicio de otras definiciones técnicas, entiéndase las siguientes:</p> <p><b>Empresas de Intermediación Digital que prestan servicios a través de plataformas digitales.</b> Serán Empresas de</p>	<p>Las definiciones presentan las siguientes problemáticas</p> <p><b>Empresas de Intermediación Digital (EID):</b> Definición demasiado amplia. Incluye indiscriminadamente desde apps de reparto, hasta plataformas de transporte que no están legalmente constituidas y habilitadas para prestar servicios de transporte bajo regulación especial (Ley 336 de 1996).</p> <p><b>Plataforma:</b> La definición</p>	<p>En cuanto al concepto de "Plataforma", resulta necesario reconocer explícitamente el uso de algoritmos en la gestión de servicios, estableciendo obligaciones de transparencia y explicabilidad. Las plataformas deberán automatizar de asignación de servicios, fijación de tarifas y evaluación de desempeño, sometiéndose a auditorías por parte de autoridades competentes para garantizar que no generen prácticas discriminatorias o abusivas.</p>	<p>Se requiere un cambio estructural en la regulación de las relaciones entre plataformas digitales y sus colaboradores.</p> <p>El punto fundamental consiste en reconocer que el control algorítmico sobre tiempos, rutas y sistemas de penalización configura una relación laboral encubierta, por lo que estos contratos deben regirse por el Código Sustantivo del Trabajo cuando existan elementos de subordinación. Este enfoque garantizaría a los trabajadores el acceso a todos sus derechos laborales plenos.</p> <p>Es indispensable armonizar completamente las obligaciones de las plataformas digitales con las del transporte público tradicional. Esto implica exigirles los mismos requisitos en materia de seguros, permisos especiales, inspecciones técnicas periódicas y, especialmente, la formalización de relaciones laborales con todos sus colaboradores. La regulación debe incorporar expresamente que el control mediante algoritmos constituye un elemento de subordinación laboral, siguiendo los lineamientos jurisprudenciales existentes.</p> <p>En materia de seguridad social, resulta pertinente establecer la obligación de que las plataformas realicen aportes completos sobre el 100% de los ingresos de los trabajadores, eliminando la posibilidad de bases de cotización parciales que generan desprotección. Este sistema garantizaría una cobertura integral en pensiones, salud y riesgos laborales, equiparando</p>	<p>privilegiado para las plataformas digitales.</p> <p><b>Artículo 4. Formalidades del Contrato Civil.</b> El documento que se suscriba para la contratación civil de que trata el artículo anterior, deberá contener como mínimo: el objeto del contrato, las partes, los honorarios en su cuantía, forma de pago y periodicidad; derechos y obligaciones de la plataforma y del contratista colaborador; término de duración, formas y causales de terminación; posibilidad de ceder o no el contrato, sanciones por incumplimiento; obligaciones y derechos de ambas partes, calificaciones e incentivos por el buen servicio y demás que reglamente el Gobierno Nacional.</p> <p><b>Parágrafo.</b> En caso de que el contratista colaborador sea objeto de calificaciones por parte de la Empresa de Intermediación Digital, plataformas, usuarios o clientes finales, éstas pertenecerán al contratista colaborador y será obligación de la Empresa de Intermediación Digital entregar y certificar dichas calificaciones.</p>	<p>condiciones con las de otro trabajador formal en el país.</p> <p>Para corregir las deficiencias detectadas, se plantea una serie de medidas clave:</p> <p>En primer lugar, se propone equiparar los requisitos de seguridad entre los vehículos vinculados a plataformas digitales y el transporte tradicional, mediante la exigencia de pólizas de responsabilidad civil amplia e inspecciones técnicas vehiculares obligatorias. Esta carencia expone a usuarios y terceros a mayores riesgos, al permitir que las plataformas operen sin las mismas garantías de seguridad que los taxis convencionales.</p> <p>El artículo adolece de ambigüedad en las causales de terminación del vínculo, permitiendo que las plataformas desconecten colaboradores sin seguir procedimientos claros ni garantías procesales mínimas. Esta situación contrasta con el estricto régimen administrativo que rige para la suspensión de permisos en el transporte público tradicional.</p> <p>Otro aspecto relevante es la falta de regulación del control algorítmico ejercido por las plataformas. Aunque formalmente se presenta como un sistema de calificaciones e incentivos, en la práctica estos algoritmos funcionan como mecanismos de subordinación encubierta, controlando tiempos, rutas y rendimiento de los colaboradores.</p> <p>Esta realidad contradice la supuesta naturaleza civil del</p>
<p><b>Artículo 3. Naturaleza del Contrato.</b> El contrato que celebre la plataforma digital con los proveedores de servicios o bienes ofrecidos para ser comercializados se regirá por las normas comerciales. El contrato que celebre la plataforma digital con el contratista colaborador será de naturaleza civil y deberá constar en un documento físico o digital.</p>	<p>sanciones), lo que podría configurar relación laboral encubierta (Art. 23 CST).</p> <p>La clasificación automática como contrato civil ignora la realidad del control encubierto que ejercen estas empresas a través de algoritmos que determinan, tiempos de servicio y sistemas de penalización. Esta presunción contradice abiertamente el Artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo, que define la relación laboral precisamente por la presencia de subordinación, independientemente de la denominación que las partes le asignen.</p> <p>Esta clasificación arbitraria permite la elusión sistemática de derechos laborales fundamentales, excluyendo a los colaboradores de garantías irrenunciables como el salario mínimo, prestaciones sociales (prima, cesantías, vacaciones) y la protección integral en seguridad social. Tal situación viola flagrantemente el Artículo 53 de la Constitución Política, que consagra derechos mínimos para todos los trabajadores.</p> <p>La regulación genera un trato desigual injustificado frente al transporte público tradicional, donde los conductores de taxis deben ser vinculados mediante contratos laborales con todas las cargas asociadas. Esta asimetría no solo distorsiona la competencia, sino que vulnera el principio constitucional de igualdad, al crear un régimen</p>	<p>para usted</p> <p>Se requiere un cambio estructural en la regulación de las relaciones entre plataformas digitales y sus colaboradores.</p> <p>El punto fundamental consiste en reconocer que el control algorítmico sobre tiempos, rutas y sistemas de penalización configura una relación laboral encubierta, por lo que estos contratos deben regirse por el Código Sustantivo del Trabajo cuando existan elementos de subordinación. Este enfoque garantizaría a los trabajadores el acceso a todos sus derechos laborales plenos.</p> <p>Es indispensable armonizar completamente las obligaciones de las plataformas digitales con las del transporte público tradicional. Esto implica exigirles los mismos requisitos en materia de seguros, permisos especiales, inspecciones técnicas periódicas y, especialmente, la formalización de relaciones laborales con todos sus colaboradores. La regulación debe incorporar expresamente que el control mediante algoritmos constituye un elemento de subordinación laboral, siguiendo los lineamientos jurisprudenciales existentes.</p> <p>En materia de seguridad social, resulta pertinente establecer la obligación de que las plataformas realicen aportes completos sobre el 100% de los ingresos de los trabajadores, eliminando la posibilidad de bases de cotización parciales que generan desprotección. Este sistema garantizaría una cobertura integral en pensiones, salud y riesgos laborales, equiparando</p>	<p>El artículo presenta omisiones que generan desprotección para usuarios y colaboradores de plataformas digitales.</p> <p>Un problema fundamental es la ausencia de requisitos esenciales exigidos al transporte público tradicional, como pólizas de responsabilidad civil amplia e inspecciones técnicas vehiculares obligatorias. Esta carencia expone a usuarios y terceros a mayores riesgos, al permitir que las plataformas operen sin las mismas garantías de seguridad que los taxis convencionales.</p> <p>El artículo adolece de ambigüedad en las causales de terminación del vínculo, permitiendo que las plataformas desconecten colaboradores sin seguir procedimientos claros ni garantías procesales mínimas. Esta situación contrasta con el estricto régimen administrativo que rige para la suspensión de permisos en el transporte público tradicional.</p> <p>Otro aspecto relevante es la falta de regulación del control algorítmico ejercido por las plataformas. Aunque formalmente se presenta como un sistema de calificaciones e incentivos, en la práctica estos algoritmos funcionan como mecanismos de subordinación encubierta, controlando tiempos, rutas y rendimiento de los colaboradores.</p> <p>Esta realidad contradice la supuesta naturaleza civil del</p>	<p>Otro aspecto fundamental es la regulación del control algorítmico, asegurando transparencia en los criterios de asignación de servicios, calificaciones y remuneraciones, junto con auditorías periódicas realizadas por entes independientes. También se considera necesario establecer un régimen sancionatorio específico, con infracciones claramente definidas, montos preestablecidos y procedimientos administrativos ágiles.</p> <p>Por último, se enfatiza la importancia de garantizar la portabilidad de las calificaciones entre plataformas, evitando así que los colaboradores queden sujetos a un único servicio por falta de alternativas, lo que se conoce como "encierro digital". Estas medidas buscan equilibrar la operación de las plataformas con la protección de los derechos de trabajadores</p>	

	<p>vínculo y evidencia características propias de una relación laboral.</p> <p>El sistema sancionatorio carece de estándares claros, sin especificar montos, procedimientos ni autoridades competentes, lo que abre la puerta a decisiones arbitrarias. Finalmente, aunque formalmente las calificaciones "pertenecen al contratista", las plataformas conservan el control sobre algoritmos que determinan el acceso a trabajo futuro, manteniendo así formas veladas de control laboral sin transparencia en los criterios de evaluación.</p>	<p>usuar... para us... i) No podrá asignar de forma obligatoria un cliente al Contratista colaborador, quien podrá decidir si acepta o niega proveer un servicio a un determinado cliente o usuario; la Empresa de Intermediación Digital no podrá limitar el acceso a la oferta a los contratistas colaboradores con base en el número de servicios realizados, mediante el uso de algoritmos, imposiciones de reglamentos o cualquier otra medida;</p>	<p>realiza la prestación del servicio, sin perjuicio de los estándares mínimos de calidad del servicio establecidos previamente por las Empresas de Intermediación Digital;</p> <p>iii) Podrá establecer requisitos mínimos para vincular a los contratistas colaboradores elegibles para utilizar su aplicación;</p> <p>iv) Las Empresas de Intermediación Digital no podrán desconectar de sus plataformas a los contratistas colaboradores, sin haber agotado un procedimiento ceñido a las reglas del debido proceso.</p>	<p>contrasta con la estricta regulación que aplica al transporte público tradicional, que debe cumplir con normas técnicas específicas, rutas autorizadas e inspecciones vehiculares periódicas.</p> <p>Los requisitos para operar como colaborador en plataformas digitales son significativamente más laxos que los exigidos a los conductores de taxis, violando el principio de igualdad ante la ley. Mientras los taxis necesitan tarjeta de operación, licencia especial y pólizas de responsabilidad civil, las plataformas solo piden estándares mínimos sin supervisión estatal adecuada, comprometiendo la seguridad vial.</p> <p>Finalmente, el procedimiento para desconexión de colaboradores carece de la transparencia y garantías del debido proceso que sí existen en el transporte público tradicional. La ausencia de plazos claros, recursos definidos y autoridades competentes para revisar estas decisiones abre la puerta a prácticas arbitrarias por parte de las plataformas digitales.</p>	<p>condición, contratación de pólizas de responsabilidad civil con cobertura amplia, y la realización de inspecciones técnico-mecánicas anuales obligatorias.</p> <p>Finalmente, es indispensable establecer un procedimiento claro de debido proceso ante la Superintendencia de Transporte para casos de desconexión de colaboradores. Este mecanismo debe garantizar notificación previa, derecho pleno a la defensa y posibilidad de apelación, eliminando así la discrecionalidad actual de las plataformas en estas decisiones que afectan el sustento de los trabajadores.</p>
<p><b>Artículo 5. De las Empresas de Intermediación Digital.</b> Estas empresas se ceñirán por las siguientes actuaciones, sin perjuicio de otras que no estén contempladas en la presente ley:</p> <p>i) No podrá asignar de forma obligatoria un cliente al Contratista colaborador, quien podrá decidir si acepta o niega proveer un servicio a un determinado cliente o usuario; la Empresa de Intermediación Digital no podrá limitar el acceso a la oferta a los contratistas colaboradores con base en el número de servicios realizados, mediante el uso de algoritmos, imposiciones de reglamentos o cualquier otra medida;</p> <p>ii) No podrá ejercer control sobre la forma como un contratista colaborador</p>	<p>El artículo genera asimetrías entre el servicio de taxis tradicional y las plataformas digitales, creando condiciones de competencia desleal. Mientras los taxis tienen la obligación legal de atender a todos los usuarios sin discriminación, las plataformas permiten a sus colaboradores rechazar servicios, lo que podría derivar en la exclusión de zonas menos rentables o horarios no picos. Aunque se prohíbe limitar el acceso basado en el número de servicios, los algoritmos de las plataformas pueden priorizar a quienes muestran mayor disponibilidad, generando una forma encubierta de subordinación.</p> <p>La supuesta autonomía de los colaboradores resulta ser una ficción jurídica, ya que los algoritmos imponen controles indirectos equivalentes a supervisión laboral, como tiempos máximos de entrega, rutas sugeridas y sistemas de penalización. Esta situación</p>	<p>Se plantea establecer un marco regulatorio que garantice condiciones justas entre el servicio de taxis tradicional y las plataformas digitales. Es fundamental exigir a estas últimas las mismas obligaciones de servicio público, incluyendo la atención universal sin posibilidad de rechazar usuarios y el cumplimiento de tarifas reguladas, tal como lo establece la normativa para los taxis.</p> <p>Resulta prioritario regular el funcionamiento de los algoritmos para evitar que impongan condiciones encubiertas de subordinación, prohibiendo específicamente sanciones por tiempos de servicio o la imposición de rutas obligatorias. Estas restricciones algorítmicas vulneran la autonomía que supuestamente caracteriza a los colaboradores de plataformas.</p> <p>En materia de requisitos operativos, se debe equiparar completamente las exigencias para conductores de plataformas con las de los taxistas tradicionales. Esto incluye la obtención de licencia estatal</p>	<p><b>Artículo 6. Aportes a la Seguridad Social.</b> Para efectos de la validez del contrato se exigirá que el colaborador contratista esté afiliado al Sistema General de Pensiones, Sistema General de Seguridad Social en Salud y al Sistema de Riesgos Laborales, base de cotización para los aportes del contratista colaborador al Sistema de Seguridad Social Integral referido en el inciso anterior, será el 40% del total</p>	<p>El esquema de cotización propuesto presenta desprotección social y desigualdades.</p> <p>La base reducida del 40% sobre los ingresos totales representa una subcotización estructural, muy inferior al 100% exigido a trabajadores del transporte público, afectando directamente la acumulación de capital pensional y la sostenibilidad del sistema de salud. Esta medida viola el principio constitucional</p>	<p>Se plantea un modelo de protección social integral para los colaboradores de plataformas digitales que corrija las actuales inequidades.</p> <p>La medida fundamental consiste en elevar la base de cotización al 100% de los ingresos totales, equiparando así el régimen al existente en el transporte público regulado. Como alternativa protectora, se propone establecer un piso mínimo de</p>
<p>de los ingresos pagados por la plataforma o Empresa de Intermediación Digital al contratista colaborador. La plataforma aportará el 60% de la cotización total y el contratista colaborador pagará el 40% restante. Los aportes al Sistema de Riesgos Laborales serán asumidos en su totalidad por la plataforma.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El Gobierno Nacional reglamentará la distribución de aportes de cada una de las plataformas en caso de que el contratista colaborador preste sus servicios a varias plataformas.</p>	<p>de universalidad de la seguridad social, que debe garantizarse sin discriminación por tipo de vinculación contractual.</p> <p>La distribución inequitativa de los aportes (60% plataforma 40% colaborador) contrasta con el régimen laboral formal, donde los empleadores asumen el 70.5% de las cotizaciones. Esta asimetría no solo sobrecarga financieramente a los trabajadores.</p> <p>El artículo incurre en una contradicción jurídica al hacer que las plataformas asuman el 100% de los riesgos laborales mientras insisten en calificar la relación como civil. Esta disposición evidencia un reconocimiento implícito de la naturaleza laboral de la vinculación, ya que según la normativa vigente solo los empleadores están obligados a cubrir íntegramente este rubro. Además, la falta de claridad sobre la clase de riesgo aplicable genera incertidumbre, particularmente cuando conductores de taxis -que realizan labores similares- están clasificados en riesgo IV con cotizaciones específicas.</p> <p>El parágrafo sobre múltiples plataformas crea un vacío regulatorio peligroso al diferir su reglamentación. Esta omisión permite que cada plataforma calcule el 40% solo sobre sus pagos individuales, generando una subcotización agregada, y no establece mecanismos para verificar los ingresos totales del colaborador, facilitando prácticas de evasión. La ausencia de criterios claros produce un limbo jurídico que perjudica especialmente a quienes trabajan simultáneamente en</p>	<p>equivalente a un salario mínimo mensual legal vigente, garantizando aportes dignos independientemente de la variabilidad de ingresos.</p> <p>La distribución de aportes debe ajustarse al esquema del régimen laboral tradicional, donde la plataforma asume el 70.5% de las cotizaciones (incluyendo el 100% de los aportes patronales para salud, pensión y riesgos laborales), mientras el colaborador contribuya con el 29.5% restante. Este rebalanceo respeta los estándares internacionales y alivia la carga financiera sobre los trabajadores.</p> <p>Para el complejo escenario de multiplataforma, se requiere crear un sistema centralizado de registro de ingresos que obligue a todas las plataformas a reportar mensualmente los pagos realizados a cada colaborador. Este mecanismo permitiría un prorrateo justo de los aportes según el porcentaje de ingresos generados en cada plataforma, evitando subcotizaciones.</p> <p>En materia de riesgos laborales, es imperativo clasificar a los colaboradores de plataformas de transporte en la misma categoría de riesgo IV que los conductores de taxis, estableciendo además protocolos obligatorios de seguridad que incluyan capacitación, dotación de elementos de protección y seguros adecuados. Estas medidas buscan garantizar condiciones laborales dignas y protección social equivalente para todos los trabajadores del sector transporte, independientemente de su modalidad contractual.</p>	<p><b>Artículo 7. Vinculación de contratistas colaboradores a través de los Beneficios Económicos Periódicos - BEPS-.</b> Los contratistas colaboradores que tengan ingresos inferiores a un salario mínimo legal mensual vigente podrán ser vinculados al sistema de seguridad social en pensiones a través de los Beneficios Económicos Periódicos -BEPS-, en cuyo caso, la empresa de intermediación digital quedará a cargo del aporte mínimo mensual, definido por la junta directiva de la administradora de BEPS para cada anualidad.</p>	<p>varias plataformas, situación común en este tipo de vinculaciones.</p> <p>El artículo genera afectaciones al derecho pensional de los colaboradores, creando un sistema de desprotección social.</p> <p>Al permitir la vinculación al régimen BEPS (ahorro voluntario) en lugar del Sistema General de Pensiones obligatorio, se está excluyendo a trabajadores de bajos ingresos del sistema contributivo que garantiza una pensión mínima. Esta situación vulnera el derecho fundamental a la seguridad social, ya que los BEPS solo ofrecen un subsidio inferior al salario mínimo, perpetuando condiciones de pobreza en la vejez. Resulta especialmente preocupante la contradicción con el régimen aplicable a conductores de taxis, quienes sin importar sus ingresos deben cotizar obligatoriamente al sistema pensional.</p> <p>El diseño actual crea incentivos perversos para mantener a los colaboradores con ingresos inferiores al salario mínimo, evitando así las obligaciones del sistema contributivo. Esta práctica atenta contra el principio de progresividad de los derechos sociales y contrasta con las normas que rigen al transporte público, donde no existe posibilidad de eludir las cotizaciones obligatorias, incluso con ingresos variables.</p> <p>Los aportes mínimos establecidos resultan claramente insuficientes, al ser significativamente inferiores a las cotizaciones del régimen general (16% sobre 1 SMLLV),</p>	<p>Se plantea un sistema integral que garantice derechos pensionales equitativos para los colaboradores de plataformas digitales. La medida fundamental consiste en establecer la afiliación obligatoria al Sistema General de Pensiones para todos los trabajadores, sin importar su nivel de ingresos, utilizando como base mínima de cotización un salario mínimo mensual legal vigente. Los BEPS deberían mantenerse únicamente como complemento voluntario al sistema pensional principal, nunca como sustituto.</p> <p>Para apoyar a los colaboradores de menores ingresos, se propone implementar un subsidio estatal parcial a las cotizaciones, siguiendo el modelo del Programa de Subsidio al Aporte en Pensión (PSAP) del Fondo de Solidaridad Pensional. Este mecanismo permitiría mantener la protección social sin generar cargas excesivas para los trabajadores con ingresos más bajos.</p> <p>Es fundamental crear un sistema de verificación robusto que evite la subdeclaración de ingresos, obligando a las plataformas a reportar de manera transparente todos los pagos realizados a sus colaboradores. Esta medida busca cerrar las puertas a posibles estrategias de elusión de aportes.</p> <p>Finalmente, se debe equiparar las obligaciones de las plataformas digitales con las empresas de transporte público tradicional, eliminando los actuales desequilibrios regulatorios que generan ventajas competitivas artificiales. Esta homogeneización</p>

<p>generando una desprotección sistemática. Adicionalmente, el sistema BEPS no cubre contingencias como invalidez o sobrevivencia, derechos básicos que sí están garantizados en el sistema pensional obligatorio.</p> <p>Esta regulación crea una discriminación injustificada entre sectores, estableciendo condiciones menos favorables para los colaboradores de plataformas frente a trabajadores del transporte público, quienes gozan de protección pensional integral. Esta diferenciación no solo viola el principio de igualdad, sino que distorsiona la competencia al otorgar ventajas económicas indebidas a las plataformas digitales mediante la reducción de sus costos de protección social.</p>	<p>El artículo presenta vacíos y limitaciones en materia de protección a los colaboradores.</p> <p>La solidaridad establecida resulta restrictiva al aplicarse únicamente a siniestros y afectaciones de salud, excluyendo otras contingencias fundamentales como invalidez, vejez o muerte que forman parte integral del sistema de seguridad social. Esta limitación contrasta con el régimen del transporte público, donde la solidaridad es permanente y cubre todas las prestaciones sociales.</p> <p>El enfoque reactivo de la norma representa otra deficiencia, ya que solo opera tras ocurrido un incidente, sin implementar mecanismos preventivos que garanticen el cumplimiento anticipado de las obligaciones de seguridad social. Mientras tanto,</p>	<p>garantiza condiciones justas en el mercado y una protección social equivalente para todos los trabajadores, independientemente de la modalidad bajo la cual presten sus servicios.</p> <p>Se plantea una reformulación integral del sistema de solidaridad para garantizar una protección efectiva a los colaboradores. Es fundamental ampliar el alcance de la responsabilidad solidaria, haciéndola aplicable a todas las contingencias del Sistema de Seguridad Social Integral, incluyendo no solo salud sino también pensiones y riesgos laborales. Esta protección debe cubrir tanto prestaciones económicas (como indemnizaciones y pensiones) como asistenciales (atención médica y rehabilitación), eliminando las limitaciones actuales que restringen la cobertura solo a siniestros específicos.</p> <p>El sistema debe incorporar mecanismos preventivos robustos, exigiendo a las plataformas la verificación mensual del estado de afiliación y pago de aportes.</p>	<p>en el transporte público existen controles administrativos previos que verifican el pago de aportes.</p> <p>La ambigüedad en el alcance de la solidaridad genera incertidumbre, al no precisarse si cubre la totalidad de los costos o solo la proporción de aportes no realizados, ni si incluye conceptos como daños morales o lucro cesante. Esta falta de claridad puede derivar en conflictos judiciales y desprotección de los trabajadores.</p> <p>Además, la norma no establece procedimientos ágiles para reclamar, obligando a los colaboradores a acudir a la justicia ordinaria con los consiguientes gastos y demoras. Tampoco contempla sanciones administrativas para las plataformas que incumplan reiteradamente, lo que reduce el efecto disuasorio y podría fomentar violaciones sistemáticas a los derechos de los trabajadores.</p> <p>Estas deficiencias contrastan marcadamente con el régimen aplicable al transporte público, que cuenta con mecanismos más robustos de protección, control y sanción. La regulación actual deja a los colaboradores de plataformas en una situación de vulnerabilidad frente a contingencias laborales y de seguridad social.</p>	<p>colaboradores, con periódicos obligatorios a la UGPP. Esta medida preventiva permitiría detectar y corregir incumplimientos antes de que ocurran contingencias, siguiendo el modelo del sistema PILA utilizado para empleadores tradicionales.</p> <p>Sobre el alcance económico, resulta crucial especificar que la solidaridad cubrirá la totalidad de los costos derivados de cualquier contingencia, incluyendo daños materiales, morales y lucro cesante. Además, debe establecerse un régimen de presunciones legales que favorezca al colaborador en caso de disputas sobre el nexo causal entre el servicio prestado y el siniestro ocurrido.</p> <p>Para garantizar acceso efectivo a la justicia, se propone crear un procedimiento administrativo especializado ante la Superintendencia de Transporte o el Ministerio del Trabajo, con plazos perentorios y posibilidad de medidas cautelares para atención inmediata. Este mecanismo evitaría que los colaboradores deban acudir a la justicia ordinaria con sus costos y demoras asociadas.</p>
<p><b>Artículo 8. Solidaridad.</b> El incumplimiento de las formalidades y requisitos exigidos en esta ley respecto de las cotizaciones y aportes al Sistema De Seguridad Social Integral, generará solidaridad de Plataforma frente al contratista colaborador ante un eventual siniestro o afectación de la salud con ocasión de la prestación del servicio.</p>	<p>El artículo presenta vacíos y limitaciones en materia de protección a los colaboradores.</p> <p>La solidaridad establecida resulta restrictiva al aplicarse únicamente a siniestros y afectaciones de salud, excluyendo otras contingencias fundamentales como invalidez, vejez o muerte que forman parte integral del sistema de seguridad social. Esta limitación contrasta con el régimen del transporte público, donde la solidaridad es permanente y cubre todas las prestaciones sociales.</p> <p>El enfoque reactivo de la norma representa otra deficiencia, ya que solo opera tras ocurrido un incidente, sin implementar mecanismos preventivos que garanticen el cumplimiento anticipado de las obligaciones de seguridad social. Mientras tanto,</p>	<p>Se plantea una reformulación integral del sistema de solidaridad para garantizar una protección efectiva a los colaboradores. Es fundamental ampliar el alcance de la responsabilidad solidaria, haciéndola aplicable a todas las contingencias del Sistema de Seguridad Social Integral, incluyendo no solo salud sino también pensiones y riesgos laborales. Esta protección debe cubrir tanto prestaciones económicas (como indemnizaciones y pensiones) como asistenciales (atención médica y rehabilitación), eliminando las limitaciones actuales que restringen la cobertura solo a siniestros específicos.</p> <p>El sistema debe incorporar mecanismos preventivos robustos, exigiendo a las plataformas la verificación mensual del estado de afiliación y pago de aportes.</p>	<p><b>Artículo 9. Fiscalización.</b> La Unidad De Gestión Pensional Y Parafiscales UGPP será la entidad encargada de fiscalizar los aportes al Sistema de Seguridad Social de que trata esta ley en favor</p>	<p>Sin comentarios</p>
<p><b>Artículo 10. Legalización.</b> La plataforma deberá cumplir con las normas vigentes que regulen el sector en el cual prestan sus servicios.</p>	<p>Ambigüedad y Vaguedad Normativa:</p> <p>El artículo utiliza una redacción excesivamente genérica que no especifica cuáles son las "normas vigentes" aplicables a cada sector. Esta indeterminación genera inseguridad jurídica tanto para las plataformas como para los colaboradores y usuarios.</p>	<p>Se plantean medidas concretas para fortalecer el marco regulatorio de las plataformas digitales.</p> <p>En primer lugar, es fundamental especificar claramente las normas sectoriales aplicables, estableciendo que las plataformas de transporte deben cumplir con la Ley 336 de 1996 y el Decreto 1079 de 2015, junto con demás regulaciones propias del transporte público. Adicionalmente, se propone incluir un parágrafo que detalle las principales obligaciones específicas según el tipo de servicio ofrecido (transporte, domicilios, servicios profesionales, etc.), garantizando así el cumplimiento normativo en cada sector.</p> <p>Como mecanismo de control y transparencia, se recomienda crear un Registro Nacional de Plataformas, administrado por las autoridades sectoriales competentes (Ministerio de Transporte, Superintendencia de Industria y Comercio). Este registro debería exigir no solo la inscripción inicial, sino también la presentación periódica de certificaciones que acrediten el cumplimiento continuo de las regulaciones aplicables.</p> <p>Para asegurar la efectividad del sistema, se propone implementar un régimen sancionatorio específico y gradual, que incluya desde amonestaciones hasta la suspensión definitiva de operaciones en casos de incumplimiento reiterado. Es importante designar expresamente las autoridades competentes para cada sector (como la Superintendencia de Transporte para plataformas de movilidad), estableciendo claramente sus facultades de vigilancia y</p>	<p><b>CAPÍTULO II PRIMA ADICIONAL POR CRECIMIENTO ECONÓMICO en el Artículo 11°. Prima por Crecimiento Económico. Adicionalmente de la prima legal contemplada Código Sustantivo del Trabajo y de aquellas primas extralegales o convencionales, pactadas entre empleadores y trabajadores, dentro del contrato de trabajo, las partes deben estipular una prima legal adicional por crecimiento económico de la industria, cuando éste sea superior al 4% respecto del año inmediatamente anterior, para aquellos trabajadores que devenguen hasta tres (3) Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV). Dicha prima deberá constar en el contrato de trabajo escrito y en todo caso se presumirá pactada cuando el contrato de trabajo sea verbal.</b></p> <p><b>El Gobierno Nacional reglamentará la forma como debe medirse el crecimiento económico de la industria, para efectos de la causación de la prima de crecimiento económico.</b></p> <p><b>Parágrafo. La empresa o empleador que acredite que su crecimiento económico individual no superó el 4%, quedará exonerada del pago de la prima por crecimiento económico de que trata esta</b></p> <p>El proyecto de ley presenta inconsistencias conceptuales y estructurales, ya que mezcla en un mismo texto la regulación de plataformas digitales (con relaciones civiles) y la creación de beneficios laborales exclusivos para trabajadores formales, generando un trato discriminatorio. Además, la norma es ambigua al no definir qué se entiende por "crecimiento económico del sector", delegando su medición al Gobierno sin parámetros claros, lo que produce inseguridad jurídica.</p> <p>También existe una contradicción fundamental entre la obligatoriedad de incluir la prima en los contratos y la autonomía de las partes, al presumir su pacto incluso en acuerdos verbales. Esto podría aumentar la litigiosidad al no precisarse si es un derecho irrenunciable o un acuerdo voluntario.</p> <p>Otro problema es la carga probatoria desbalanceada para los empleadores, quienes deben demostrar que su crecimiento no superó el 4%, sin lineamientos claros sobre cómo acreditarlo, afectando especialmente a pequeñas y medianas empresas. Finalmente, la prima se basa en el crecimiento del sector y no en el desempeño individual o empresarial, lo que podría obligar a empresas en crisis a pagar beneficios aunque no</p>	<p>Estas medidas buscan un equilibrio entre la innovación digital y el cumplimiento normativo, protegiendo tanto a los usuarios como al mercado formal.</p> <p>Para corregir las inconsistencias identificadas, se sugieren medidas estructurales y conceptuales.</p> <p>En primer lugar, se recomienda separar la iniciativa en dos proyectos legislativos diferenciados: uno exclusivo para la regulación de plataformas digitales y otro para el establecimiento de la prima por crecimiento económico, manteniendo así la coherencia temática. Como alternativa, se plantea extender este beneficio a los contratistas de plataformas digitales para eliminar tratos discriminatorios.</p> <p>Respecto a la medición del crecimiento económico, resulta fundamental especificar en el texto legal los indicadores concretos (PIB sectorial, índices de producción) y las fuentes oficiales autorizadas (DANE, gremios sectoriales), complementado con un sistema de verificación independiente a cargo de entidades como la Superintendencia de Industria y Comercio.</p> <p>Sobre el aspecto jurídico, se requiere una definición clara sobre la naturaleza de la prima si constituye derecho irrenunciable o acuerdo voluntario, eliminando las actuales contradicciones normativas. Adicionalmente, se propone incorporar mecanismos de negociación colectiva sectorial para la determinación de este beneficio, garantizando así mayor participación de los actores involucrados en su configuración.</p>

<p>ley.</p>	<p>han tenido resultados positivos. Esta desconexión genera inequidades y desincentivos económicos.</p>	<p><i>para usted</i></p>	<p>vulnera el principio de equidad en la retribución.</p>	<p><i>para usted</i></p>	<p><i>para usted</i></p>
<p><b>Artículo 12°. Valor de la Prima por Crecimiento Económico.</b> El empleador reconocerá una prima por crecimiento económico de la industria, equivalente al 50% del Salario Mensual que devengue el trabajador.</p>	<p>El artículo plantea un esquema de prima con deficiencias en su estructuración que generan desequilibrios financieros y desigualdades.</p> <p>El principal inconveniente radica en su diseño rígido, que establece un beneficio fijo del 50% del salario sin considerar variables clave como la capacidad económica real de las empresas o el porcentaje exacto de crecimiento alcanzado. Esta falta de flexibilidad afecta particularmente a las pequeñas y medianas empresas, que podrían verse obligadas a asumir costos desproporcionados respecto a su situación financiera.</p> <p>Un problema fundamental es la ausencia de gradualidad en la asignación del beneficio. El sistema actual no diferencia entre un crecimiento marginal (4.1%) y uno significativo (15%), aplicando la misma obligación en ambos casos. Esta falta de proporcionalidad no solo es injusta, sino que podría generar distorsiones en la información económica reportada por las empresas.</p> <p>La fórmula de cálculo basada en un porcentaje fijo del salario crea inequidades entre trabajadores de diferentes niveles salariales. Un empleado que gana 3 SMMLV recibiría un beneficio tres veces mayor que uno con 1 SMMLV, aunque su contribución al crecimiento de la empresa fuera similar. Esta situación</p>	<p>Se plantea un modelo mejorado para la prima por crecimiento económico que combina equidad con incentivos al desarrollo. El sistema propuesto establece una escala progresiva donde el porcentaje de la prima aumenta según el nivel de crecimiento alcanzado (25% para 4-6%, 35% para 6-8%, 50% para más de 8%), creando así un vínculo directo entre desempeño económico y beneficio.</p> <p>El modelo incorpora diferenciación por tamaño empresarial, con porcentajes decrecientes para micro (20%), pequeñas (30%) y medianas empresas (40%), reconociendo las distintas capacidades financieras. Para garantizar equidad salarial, se propone una fórmula mixta con un componente fijo base (25% de 1 SMMLV) más una parte variable (25% del salario individual).</p> <p>Además, el sistema contempla flexibilidad sectorial mediante comisiones tripartitas o rangos preestablecidos (30-50%), permitiendo adaptaciones a realidades económicas específicas.</p> <p>Como medida de sostenibilidad, se incluye un tope máximo (1.5 SMMLV) que protege la viabilidad financiera de las empresas, especialmente aquellas con trabajadores mejor remunerados.</p> <p>Este enfoque integral busca balancear incentivos económicos con protección empresarial, promoviendo un crecimiento inclusivo y sostenible</p> <p><b>Siguen</b></p>	<p>El modelo tampoco considera las diferencias estructurales entre sectores económicos, tratando por igual a industrias con márgenes de rentabilidad muy dispares.</p> <p>Finalmente, la falta de un tope máximo para el valor de la prima genera riesgos de sostenibilidad empresarial. Esta omisión podría llevar a situaciones donde las empresas limiten aumentos salariales para evitar incrementos desproporcionados en el valor de la prima, afectando negativamente a los propios trabajadores.</p>	<p>En primer lugar, existe una clara desconexión entre las fechas establecidas para el pago (30 de marzo y 30 de septiembre) y la publicación oficial de las cifras de crecimiento económico por parte del DANE, lo que genera incertidumbre jurídica al obligar a pagos basados en estimaciones no oficiales.</p> <p>Otro problema fundamental es la ambigüedad en la determinación del periodo de causación, ya que no se especifica claramente si se toma como referencia el año calendario, fiscal u otro periodo, ni se define el momento exacto en que nace el derecho a la prima. Esta falta de precisión abre la puerta a múltiples interpretaciones y posibles conflictos.</p> <p>La normativa actual también presenta riesgos significativos en cuanto al diferimiento de pagos, ya que al permitir acuerdos de aplazamiento sin establecer</p>	<p>Para garantizar un sistema más justo y eficiente, se plantean varias medidas clave. En primer lugar, se propone sincronizar las fechas de pago con la publicación oficial de los datos del DANE, ya sea estableciendo un plazo de 60 días posteriores a dicha publicación o ajustando el calendario de pagos al ciclo de las estadísticas económicas oficiales.</p> <p>Es fundamental precisar los aspectos temporales de la prima, definiendo expresamente que el periodo de referencia será el año calendario completo (enero a diciembre) y estableciendo como fecha de causación el 31 de diciembre, siempre que posteriormente se verifique el cumplimiento del requisito de crecimiento económico.</p> <p>Respecto al diferimiento de pagos, se recomienda implementar mayores garantías, incluyendo la obligatoriedad de acuerdos escritos registrados ante el Ministerio del</p> <p><b>Siguen</b></p>
<p>garantías mínimas para los trabajadores, podría generar situaciones de presión laboral, especialmente para los empleados más vulnerables. Además, la ausencia de mecanismos efectivos de protección ante incumplimientos es preocupante, pues no contempla sanciones específicas ni procedimientos ágiles para reclamar el pago, dejando a los trabajadores sin herramientas eficaces para defender sus derechos.</p> <p>Finalmente, se observa una grave contradicción en el tratamiento de los trabajadores de plataformas digitales, quienes quedan excluidos de este beneficio a pesar de estar regulados en el mismo proyecto de ley. Esta exclusión no solo genera discriminación, sino que evidencia una incoherencia en la política laboral al establecer beneficios diferenciados sin justificación objetiva.</p>	<p>Trabaja el pago de intereses comerciales durante el periodo de aplazamiento y la prohibición expresa de imponer esta condición unilateralmente como requisito laboral.</p> <p>Para fortalecer el cumplimiento, se sugiere establecer sanciones efectivas como intereses moratorios equivalentes a los aplicables a salarios, junto con la creación de un procedimiento administrativo especializado en el Ministerio del Trabajo que permita reclamaciones ágiles con capacidad sancionadora.</p> <p>Finalmente, en línea con los nuevos modelos de trabajo, se propone incorporar a los colaboradores de plataformas digitales como beneficiarios de este mecanismo, ya sea adaptando las condiciones actuales o diseñando un beneficio equivalente específico para este sector cuando presente crecimiento económico. Estas medidas buscan equilibrar los intereses de todas las partes involucradas, garantizando tanto la seguridad jurídica como la protección efectiva de los derechos laborales.</p>	<p>Para corregir los vacíos, se propone: (1) ajustar su naturaleza jurídica, (2) asegurar cotizaciones progresivas, (3) fundamentar beneficios fiscales, (4) blindar el financiamiento social, y (5) aplicar criterios de equidad. Esto garantizará coherencia con el sistema laboral y protección de derechos.</p> <p><b>Siguen</b></p>	<p>decretos reglamentarios, o la ley que la modifique o complemente. Adicionalmente, sobre dicha suma no se podrá aplicar gravamen o impuesto alguno.</p>	<p>derechos.</p>	<p><i>para usted</i></p>
<p><b>Artículo 14°. Carácter Jurídico.</b> La prima por crecimiento económico no constituye salario para ningún efecto, ni se considera una prestación social y no hace parte de la base para liquidar los aportes con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, Régimen del Subsidio Familiar y contribuciones (aportes y cotizaciones) a la seguridad social establecidas por la Ley 100 de 1993 y</p>	<p>La norma presenta cinco fallas críticas: (1) distorsión del concepto salarial al excluir la retribución habitual; (2) erosión de la base de cotización para seguridad social; (3) exención tributaria sin sustento técnico; (4) reducción de recursos para programas sociales clave; y (5) creación de inequidades entre trabajadores. Estas omisiones violan principios constitucionales (equidad, igualdad, progresividad) y marcos legales vigentes, requiriendo ajustes para garantizar coherencia jurídica y protección de</p>	<p>Para corregir los vacíos, se propone: (1) ajustar su naturaleza jurídica, (2) asegurar cotizaciones progresivas, (3) fundamentar beneficios fiscales, (4) blindar el financiamiento social, y (5) aplicar criterios de equidad. Esto garantizará coherencia con el sistema laboral y protección de derechos.</p> <p><b>Siguen</b></p>	<p><b>Artículo 15° Reglamentación y actualización del Código Laboral.</b> La reglamentación que le corresponde al Gobierno Nacional debe hacerse de manera concertada con los trabajadores, gremios empresariales, organizaciones sindicales, y empleadores.</p>	<p>Sin comentarios</p>	<p>Sin comentarios</p>
<p>Desde TAX INDIVIDUAL S.A., estamos comprometidos con la innovación y la adaptación a las nuevas realidades del mercado, pero creemos firmemente que esto debe hacerse garantizando condiciones justas para todos los actores del sector transporte y protegiendo los derechos fundamentales de quienes generan su sustento a través de estas nuevas modalidades de trabajo.</p> <p>Quedamos a su disposición para ampliar o discutir cualquiera de estos puntos en los espacios que el Honorable Congreso considere pertinentes.</p> <p>Atentamente,</p> <p><i>Victoria Eugenia Estrada Molina</i> Victoria Eugenia Estrada Molina Representante Legal TAX INDIVIDUAL S.A.</p>	<p>Desde TAX INDIVIDUAL S.A., estamos comprometidos con la innovación y la adaptación a las nuevas realidades del mercado, pero creemos firmemente que esto debe hacerse garantizando condiciones justas para todos los actores del sector transporte y protegiendo los derechos fundamentales de quienes generan su sustento a través de estas nuevas modalidades de trabajo.</p> <p>Quedamos a su disposición para ampliar o discutir cualquiera de estos puntos en los espacios que el Honorable Congreso considere pertinentes.</p> <p>Atentamente,</p> <p><i>Victoria Eugenia Estrada Molina</i> Victoria Eugenia Estrada Molina Representante Legal TAX INDIVIDUAL S.A.</p>	<p>Desde TAX INDIVIDUAL S.A., estamos comprometidos con la innovación y la adaptación a las nuevas realidades del mercado, pero creemos firmemente que esto debe hacerse garantizando condiciones justas para todos los actores del sector transporte y protegiendo los derechos fundamentales de quienes generan su sustento a través de estas nuevas modalidades de trabajo.</p> <p>Quedamos a su disposición para ampliar o discutir cualquiera de estos puntos en los espacios que el Honorable Congreso considere pertinentes.</p> <p>Atentamente,</p> <p><i>Victoria Eugenia Estrada Molina</i> Victoria Eugenia Estrada Molina Representante Legal TAX INDIVIDUAL S.A.</p>	<p><b>Artículo 16°. Vigencia.</b> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas aquellas normas que le sean contritarias.</p>	<p>Sin comentarios</p>	<p>Sin comentarios</p>

**CONTENIDO**

Gaceta número 1102 - martes, 24 de junio de 2025

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia positiva para primer debate del proyecto de ley número 334 de 2024 Senado, por medio de la cual se garantiza el acceso y protección del derecho a la pensión anticipada de vejez para las personas con discapacidad, se modifica la Ley 2381 de 2024 y se dictan otras disposiciones.....	1
---	---

**CONCEPTOS JURÍDICOS**

Concepto jurídico Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible del proyecto de ley número 38 de 2023 Senado, por medio de la cual se declara al río Magdalena, su cuenca, afluentes y desembocadura, como sujeto de derechos y se dictan otras disposiciones. ....	5
--	---

Concepto jurídico Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones del proyecto de ley número 83 de 2023 Senado, por medio de la cual se establecen disposiciones para el desarrollo de entornos digitales seguros y saludables para los niños, niñas y adolescentes del país. ....	12
---	----

**CONCEPTOS**

Concepto de tax individual S. A. del proyecto de ley número 406 de 2025 Senado, por medio de la cual se regula la contratación de personas y aportes a la seguridad social en las plataformas digitales, se implementa la prima adicional para trabajadores por crecimiento económico y se dictan otras disposiciones. ....	14
---	----

**LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA.** - Bogotá D.C., al día veinte (20) del mes de junio del año dos mil veinticinco (2025) - En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, las siguientes consideraciones:

**CONCEPTO:** TAX INDIVIDUAL S.A.

**REFRENDADO POR:** VICTORIA EUGENIA ESTRADA MOLINA - TAX INDIVIDUAL S.A.

**NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY:** 406 /2024

**TÍTULO DEL PROYECTO:** "POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULA LA CONTRATACIÓN DE PERSONAS Y APORTES A LA SEGURIDAD SOCIAL EN LAS PLATAFORMAS DIGITALES, SE IMPLEMENTA LA PRIMA ADICIONAL PARA TRABAJADORES POR CRECIMIENTO ECONÓMICO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES."

**NÚMERO DE FOLIOS:** DIECIOCHO (18)

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

El secretario

  
**P**RAXERE JOSÉ OSPINO REY  
 Secretario General  
 Comisión Séptima  
 Senado de la República