



# 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° 526

Bogotá, D. C., jueves, 24 de abril de 2025

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 425 DE 2025 SENADO

*por medio de la cual se establecen disposiciones para promover la generación de empleo, la formalización laboral y empresarial, y regulación de nuevas formas de empleo en la economía digital, y se dictan otras disposiciones.*

<p>Bogotá D.C., abril de 2025</p> <p>Doctor <b>DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ</b> Secretario General Senado de la República Ciudad</p> <p><b>Asunto:</b> Radicación del Proyecto de Ley "Por medio de la cual se establecen disposiciones para promover la generación de empleo, la formalización laboral y empresarial, y regulación de nuevas formas de empleo en la economía digital, y se dictan otras disposiciones."</p> <p>Reciba un cordial saludo, Dr. González.</p> <p>En nuestra calidad de Congresistas de la República y en uso de las atribuciones que nos han sido conferidas constitucional y legalmente, respetuosamente nos permitimos radicar el siguiente Proyecto de Ley:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>Proyecto de Ley "Por medio de la cual se establecen disposiciones para promover la generación de empleo, la formalización laboral y empresarial, y regulación de nuevas formas de empleo en la economía digital, y se dictan otras disposiciones."</li></ul> <p>Cumpliendo con el pleno de los requisitos contenidos en la Ley 5 de 1992, le solicitamos se sirva dar inicio al trámite legislativo respectivo.</p> <p>Cordialmente,</p> <p> ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA Senadora de la República Partido Político MIRA</p> <p> IRMA LUZ HERRERA RODRÍGUEZ Representante a la Cámara por Bogotá Partido Político MIRA</p> <p> MANUEL VIRGÚEZ PIRAQUIVE Senador de la República Partido Político MIRA</p> <p> CARLOS EDUARDO QUEVEDO VILLABÓN Senador de la República Partido Político MIRA</p>	<p>PROYECTO DE LEY N° <u>25</u> DE 2025</p> <p><i>"Por medio de la cual se establecen disposiciones para promover la generación de empleo, la formalización laboral y empresarial, y regulación de nuevas formas de empleo en la economía digital, y se dictan otras disposiciones."</i></p> <p>EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p>DECRETA:</p> <p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley tiene como objeto establecer medidas e incentivos que promuevan la generación de empleo, la formalización laboral y empresarial mediante el reconocimiento del trabajo y cotización por horas; y regulación de nuevas formas de empleo en la economía digital.</p> <p><b>CAPÍTULO I</b></p> <p><b>PRIMER EMPLEO</b></p> <p><b>Artículo 2°. Promoción del primer empleo y vinculación de cesantes.</b> Modifíquese el inciso 3 del párrafo 1 y adiciónese un nuevo párrafo, al artículo 33 de la Ley 789 de 2002 que quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 33. Cuotas de aprendices en las empresas. (...)</b></p> <p><b>PARÁGRAFO. (...)</b></p> <p>Los empresarios podrán definir la proporción de aprendices de formación del SENA, y practicantes universitarios en el caso de ocupaciones calificadas que requieran título de formación profesional <b>sin que supere el 25% de la cuota de aprendices, siempre y cuando la empresa realice actividades de ciencia, tecnología e innovación. El Gobierno Nacional, a través de Colciencias, definirá las condiciones y mecanismos de acreditación de la realización de dichas actividades. (...)</b></p> <p><b>Parágrafo 2. Si definida la cuota de aprendices, el SENA no cuenta con los perfiles a contratar por parte de la empresa obligada; ésta podrá suplir el 100% de las plazas para dar cumplimiento a la cuota de aprendices, con practicantes universitarios o mediante contrato laboral mínimo de 1 año a: egresados en el año anterior de instituciones de educación superior, técnicos y/o tecnólogos; y/o personas que no registren aportes al sistema de seguridad social en los últimos 3 años.</b></p> <p><b>CAPÍTULO II</b></p> <p><b>TRABAJO Y COTIZACIÓN POR HORAS</b></p> <p><b>Artículo 3°. Duración.</b> Modifíquese el Artículo 45 del Código Sustantivo del Trabajo, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 45. Duración.</b> El contrato de trabajo puede celebrarse por tiempo determinado,</p>
---	--

por el tiempo que dure la realización de una obra o labor determinada, por tiempo indefinido, para ejecutar un trabajo ocasional, accidental o transitorio y **por trabajo por horas.**

**Artículo 4°. Trabajo por horas.** Se entiende por trabajo por horas, la realización de actividades laborales concretas en la que la jornada del trabajador es inferior a la establecida en el Código Sustantivo del Trabajo, asegurando proporcionalmente sus aportes a seguridad social derechos durante las horas pactadas y efectivas de trabajo.

En ningún caso, el contrato por horas podrá:

- Ser igual o superior al máximo de horas laborales permitidas por la ley.
- Aplicar para extender la jornada laboral de un empleado como mecanismo para evitar el pago de recargo por horas extras, dominicales y/o festivos; o para evitar el pago de la jornada completa, tiempo parcial o medio tiempo.
- Ser simultáneo a otro tipo de contratación durante la jornada u horario pactado.
- Utilizarse como instrumento de tercerización laboral no permitida o intermediación laboral por fuera de la ley.

**Artículo 5°. Pago por horas de trabajo.** Es el salario en dinero, percibido por los trabajadores que desempeñen sus labores en periodos inferiores a una jornada laboral completa o por horas y ésta se pagará en proporción al tiempo efectivamente laborado, de acuerdo al valor de la hora en el marco de la jornada laborada (diurna, nocturna, dominical, festiva), según las condiciones establecidas en el contrato de trabajo.

**Parágrafo 1.** El salario por hora trabajada no podrá ser inferior al valor resultante de dividir el Salario Mínimo Mensual Legal Vigente entre treinta (30) días y, posteriormente, entre el número de horas legales diarias. Este cálculo se multiplicará por las horas efectivamente trabajadas, garantizando que ningún trabajador reciba un ingreso inferior al mínimo establecido de manera proporcional a su tiempo de trabajo.

**Parágrafo 2.** Lo previsto en el presente Artículo no podrá interpretarse en el sentido de desmejorar las condiciones pactadas en los contratos de trabajo vigentes ni afectar los derechos adquiridos por los trabajadores conforme a lo establecido en el Código Sustantivo del Trabajo y demás disposiciones aplicables.

**Artículo 6°. Vinculación y contrato.** Toda relación de trabajo por horas deberá formalizarse mediante contrato escrito, especificando funciones, horas de trabajo, salario y beneficios.

**Artículo 7°. Aportes a la Seguridad Social.** Se autoriza la realización de aportes a la seguridad social en modalidad de tiempo parcial, los cuales deberán ser acumulados y computados en semanas al finalizar cada mes.

El Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Salud reglamentarán la cotización para quienes generen ingresos inferiores al salario mínimo diario.

Asimismo, deberán implementar un mecanismo de reconocimiento de identidad que permita individualizar a cada trabajador, registrar su modalidad de suscripción y garantizar el acceso a la información sobre sus derechos. Este mecanismo deberá respetar el derecho al habeas data conforme a la normativa vigente.

**Parágrafo.** El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones creará las herramientas técnicas necesarias para apoyar al Ministerio del Trabajo en la implementación del registro y en su función de inspección laboral. Esta coordinación interadministrativa deberá ser reglamentada en un plazo máximo de doce (12) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

**Artículo 12°. Seguridad Social y Riesgos Laborales en Plataformas Digitales de Reparto.** Las empresas de plataformas digitales deberán asumir el pago del sistema integral de seguridad social de los trabajadores dependientes según la normativa vigente, permitiendo cotizaciones a tiempo parcial.

Para los trabajadores independientes, la empresa aportará el 60% a salud y pensión, y el trabajador el 40%, sin desnaturalizar su autonomía. La empresa asumirá en su totalidad los riesgos laborales. El ingreso base de cotización se calculará sobre el 40% de los ingresos percibidos en la plataforma.

El Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Salud reglamentarán la cotización para quienes generen ingresos inferiores al salario mínimo diario.

Las empresas deberán reportar las horas de servicio efectivo a las entidades recaudadoras y entregar esta información a los trabajadores al final de cada mes.

**Parágrafo 1°.** La afiliación a la seguridad social se realizará mediante formularios físicos o electrónicos definidos por el Gobierno.

**Parágrafo 2°.** La UGPP controlará la afiliación y pagos al Sistema General de Seguridad Social, adecuando su operación para este fin.

**Artículo 13°. Transparencia, Supervisión y Uso de Sistemas Automatizados en Plataformas Digitales de Reparto**

Las empresas de plataformas digitales deberán informar a los trabajadores sobre los sistemas automatizados utilizados para supervisar, evaluar y tomar decisiones que afecten sus condiciones laborales, incluyendo acceso a pedidos, ingresos, seguridad, tiempo de trabajo, promoción y situación contractual. Esta información deberá entregarse en un documento electrónico claro, conciso y accesible.

Los datos personales sólo podrán ser tratados conforme a la autorización de uso de datos aceptada por el trabajador, presentada de manera transparente y comprensible.

Las empresas deberán evaluar periódicamente el impacto de estos sistemas en las condiciones laborales. Los trabajadores tendrán derecho a solicitar la revisión humana de cualquier decisión automatizada que afecte su acceso a la plataforma, ingresos, tiempo de trabajo o cualquier otra

**Parágrafo 1.** Esta medida de formalización podrá ser adoptada tanto por empleadores como por trabajadores independientes, con el fin de promover la ampliación de la cobertura y el fomento de la contratación formal en el mercado laboral.

**Parágrafo 2.** Este tipo de cotización no modificará la calificación que cada uno de ellos tenga en el sistema de identificación de potenciales beneficiarios de programas sociales – SISBEN, ni resultará incompatible con los beneficios, incentivos o subsidios de los programas sociales o de apoyo del Gobierno nacional en los que ya se encuentren inscritos y de los cuales sean beneficiarios.

**Artículo 8°. Prestaciones sociales.** Los trabajadores contratados por horas tendrán derecho a cesantías, intereses sobre cesantías, prima de servicios y vacaciones, calculados con base en el tiempo laborado.

**CAPÍTULO III**  
**TRABAJO EN PLATAFORMAS DIGITALES DE REPARTO**

**Artículo 9°. Definiciones trabajo en plataformas digitales de reparto.** Trabajadores digitales en servicios de reparto: Son personas que, mediante el uso de plataformas digitales de reparto, prestan servicios solicitados por un usuario. Podrán tener la calidad de dependientes y subordinados o de independientes y autónomos, de acuerdo con lo establecido en este título.

Empresas de plataformas digitales de reparto: Son personas naturales o jurídicas que operan y administran plataformas digitales de reparto.

Plataforma digital de reparto: es un aplicativo o software ejecutable en aplicaciones de dispositivos móviles o fijos, administrada por una empresa de plataforma digital de reparto.

Usuario: son personas naturales o jurídicas que acceden a servicios de reparto mediante plataformas digitales de reparto.

**Artículo 10°. Modalidades de trabajo en plataformas digitales de reparto.** Las relaciones entre empresas de plataformas digitales de reparto y trabajadores podrán ser dependientes o independientes. En el caso de relaciones independientes, se aplicarán las disposiciones y protecciones especiales de este Título, sin perjuicio del principio de primacía de la realidad.

Las empresas deberán informar de manera clara y accesible la modalidad de trabajo y cualquier modificación contractual, indicando sus causas y permitiendo comentarios del trabajador antes de su entrada en vigencia.

**Parágrafo.** En relaciones independientes, no podrán pactarse cláusulas de exclusividad y se deberá garantizar el derecho al descanso.

**Artículo 11°. Registro e Identificación en Plataformas Digitales de Reparto.** Las empresas de plataformas digitales de reparto deberán inscribirse ante el Ministerio del Trabajo y reportar trimestralmente el número de trabajadores activos en la plataforma, indicando si están vinculados en modalidad dependiente o independiente.

condición de prestación del servicio. No podrá haber suspensión, restricción, cancelación de cuenta ni retención injustificada de remuneración sin una revisión previa.

Se implementarán políticas de no discriminación y los términos de uso no podrán excluir a los trabajadores por razones de salud, sexo, orientación sexual, identidad de género, creencia religiosa o política, nacionalidad, filiación sindical u otros factores que limiten el derecho al trabajo.

**Artículo 14°. Vigencia y reglamentación.** La presente ley entra en vigencia a partir de su promulgación. El Gobierno Nacional reglamentará la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes a su expedición, sin perjuicio de la aplicación inmediata de las disposiciones aquí contenidas.

**Parágrafo.** A efectos de garantizar que la reglamentación cumpla con el alcance y los principios rectores que contiene la presente ley, el Gobierno Nacional deberá, de manera previa a su expedición, presentar borrador de la misma a las comisiones séptimas de ambas cámaras en el Congreso de la República, para su respectivo estudio y refrendación. Lo anterior sin perjuicio de los mecanismos de consulta al público, que de manera posterior, se sirva implementar el Gobierno Nacional, en aras de la transparencia que debe acompañar estos procesos.

De los Honorables Congresistas,

  
**ANA PAOLA ÁGUELO GARCÍA**  
 Senadora de la República  
 Partido Político MIRA

  
**IRMA LUZ HERRERA RODRÍGUEZ**  
 Representante a la Cámara por Bogotá  
 Partido Político MIRA

  
**MANUEL VIRGÚEZ PIRAQUIVE**  
 Senador de la República  
 Partido Político MIRA

  
**CARLOS EDUARDO CERVERA VILLABÓN**  
 Senador de la República  
 Partido Político MIRA

# SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General ( Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 07 del mes ABRIL del año 2025

se radicó en este despacho el proyecto de ley  
Nº. 425 Acto Legislativo Nº. \_\_\_\_\_, con los y

de la uno de los requisitos constitucionales y  
de H. D. Ana Paola Agudelo, Narel Unguez Piraquive,  
Carlos Eduardo Guevara, IR Fina Luz Henao

  
SECRETARIO GENERAL

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. OBJETO DE LA INICIATIVA

La presente ley tiene como objeto establecer medidas que promuevan la generación de empleo, la formalización laboral y empresarial, y regulación de nuevas formas de empleo en la economía digital.

### II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

#### 2002-2010:

1. Ley 789 de 2002 - "Por la cual se adoptan normas sobre la contratación laboral, se dictan otras disposiciones sobre seguridad social y se dictan otras disposiciones"

**Vigencia:** Sigue vigente, aunque algunas de sus disposiciones han sido modificadas por otras leyes, como la Ley 1429 de 2010.

**Fuente:** [Ley 789 de 2002 - Congreso de Colombia](#)

2. Proyecto de Ley 133 de 2009 - "Por medio del cual se reforma el régimen laboral en Colombia"

**Vigencia:** No aprobado. Este proyecto de ley fue propuesto para reformar aspectos del mercado laboral, pero no alcanzó a ser aprobado.

**Fuente:** [Proyecto de Ley 133 de 2009 - Senado de la República de Colombia](#)

#### 2010-2018:

1. Ley 1429 de 2010 - "Por la cual se dictan disposiciones en relación con el empleo y la formalización laboral"

**Vigencia:** Sigue vigente. Esta ley tiene como objetivo promover la formalización del empleo a través de incentivos fiscales y laborales.

**Fuente:** [Ley 1429 de 2010 - Congreso de Colombia](#)

2. Proyecto de Ley 023 de 2016 - "Por la cual se modifica el régimen laboral y de seguridad social de los trabajadores en Colombia"

**Vigencia:** Este proyecto de ley intentaba reformar diversos aspectos laborales, pero no fue aprobado en su totalidad.

**Fuente:** [Proyecto de Ley 023 de 2016 - Senado de la República de Colombia](#)

#### 2018-2022:

1. Proyecto de Ley 153 de 2019 - "Por medio del cual se modifica el régimen de contratación laboral, la jornada laboral y otros aspectos de la legislación laboral"

**Vigencia:** No fue aprobado en el Congreso.

**Fuente:** [Proyecto de Ley 153 de 2019 - Senado de la República de Colombia](#)

2. Proyecto de Ley 103 de 2021 - "Por la cual se reforma la legislación laboral y se dictan otras disposiciones"

**Vigencia:** Este proyecto fue presentado en 2021 con el objetivo de flexibilizar el mercado laboral, pero no fue aprobado.

**Fuente:** [Proyecto de Ley 103 de 2021 - Senado de la República de Colombia](#)

#### 2022-actualidad:

1. Proyecto de Ley 311 de 2024 Senado, 166 de 2023 Cámara acumulado con el Proyecto de Ley no. 192 de 2023 Cámara y el Proyecto de Ley no. 256 de 2023 Cámara "Por medio del cual se modifica parcialmente normas laborales y se adopta una reforma laboral para el trabajo decente y digno en Colombia"

**Vigencia:** Está actualmente en proceso de discusión en el Congreso.

**Fuente:** [Proyecto de Ley 2023 - Senado de la República de Colombia](#)

### III. JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA

#### 1. Sondeo y encuesta Partido Político MIRA

El Partido MIRA en coherencia con su independencia y trabajo político orientado a beneficiar a todas las comunidades, ha adelantado un estudio juicioso de las diferentes propuestas radicadas en el Congreso de la República por parte del Gobierno Nacional, orientadas a proponer una reforma laboral que beneficie a los trabajadores y empresarios del país.

Este es un tema de total importancia nacional, dados los efectos que tiene en la economía del país, en la estabilidad laboral de los colombianos, la permanencia y crecimiento de las empresas, y la calidad de vida de cada uno de los hogares colombianos. Es por esto que el Partido MIRA entendió que no es una decisión que se puede tomar sin escuchar las diferentes voces involucradas.

En este sentido, el Partido MIRA adelantó un proceso de consulta a empleados y empleadores que inició con un sondeo realizado entre octubre y noviembre de 2024, de donde se lograron más de 20 mil resultados; y una encuesta realizada entre enero y marzo de 2025, que arrojó más de 3.000 respuestas, que reflejaron preocupaciones, inquietudes y propuestas que las empresas y sus empleados tienen frente al proyecto en mención.

Así, este estudio con sus dos (2) fases de consulta, involucró aproximadamente a 24.000 personas, y se estableció mediante un método que permitió contar con una muestra representativa, en función del número de trabajadores y número de empresas que hay en el país:

#### Muestra del Sondeo:

Muestra	Tipo	Universo	Muestra mínima esperada	% de error esperado	Muestra obtenida	% error obtenido
Empleadores	Trabajadores	10.055.000	4.208	1,5%	15.947	0,78%
	Empleadores	1.735.000	2.399	2%	3.106	1,76%

#### Muestra de la Encuesta:

Tipo de muestra: Muestra consecutiva a partir de la selección de espacios representativos de encuentro para empleados o empleadores.

Tamaño de la muestra	Tipo	Universo	Muestra mínima esperada	Nivel de confianza	% de error esperado	Muestra obtenida	% error obtenido
Trabajadores	Trabajadores	10.055.000	1.068	95%	3%	1.258	2,76%
	Empleadores	1.735.000	1.067	95%	3%	1.770	2,33%

Técnica de recolección de datos: Presencial con aplicación de encuesta a partir de cuestionario estructurado.

Algunos de los puntos que se destacan en el resultado del estudio, se identifica que: gran porcentaje de las personas que participaron en el estudio, consideran que la Reforma Laboral presentada por el Gobierno Nacional no fomenta el empleo.

**Los empleados reconocen que las mayores afectaciones que tiene la reforma** en las empresas donde trabajan son, en su orden: aumento en el pago de horas extra (34,3%) lo cual desincentiva la contratación; disminución de la jornada diurna y nocturna (33,2%) lo que aumenta los costos de recargos al empleador; y permitir que los sindicatos tengan información con carácter de reserva de las empresas (32,7%).

El 43% de los trabajadores independientes y el 36,9% de los empleados, señalan que de aplicarse todos los pagos adicionales que contempla la reforma, la empresa en la que trabajan o prestan sus servicios "se vería obligada a recortar su personal".

#### Por su parte, de los empleadores se resalta que:

- El 64% señalan que la reforma laboral propuesta por el Gobierno Nacional, no fomenta el empleo.
- El 49,1% menciona que la reforma tendría una afectación importante en su empresa debido al cambio de horario en la jornada diurna y nocturna, y un 66,8% centran su preocupación en la afectación por el aumento en el recargo dominical y festivo.
- El 71% de los empleadores consideran que no es conveniente aumentar los tipos de licencias remuneradas para diligencias personales, porque afecta la productividad y desincentiva la contratación especialmente de las mujeres.

De acuerdo con la situación económica actual, los empleadores manifestaron preocupación por cargas económicas a la empresa y su falta de capacidad financiera para atender a las imposiciones que trae el proyecto de reforma.

Por su parte, y en cuanto a los **trabajadores de aplicaciones digitales de reparto y domicilios**, existe un acuerdo del 70,8% de los empleados; del 64,3% de los trabajadores independientes; y del 47% en el segmento de empleadores, frente a la propuesta que trae la reforma de avanzar en su **formalización laboral y aportes a seguridad social**.

En razón de estos hallazgos, y de la necesidad de avanzar en una propuesta que contemple las más de **1.700 propuestas y sugerencias para mejorar la situación laboral**, el Partido MIRA decide presentar un proyecto de Reforma Laboral que incluya los temas sobre los que tanto empleadores como empleados expusieron puntos en común y en donde es posible alcanzar consensos para mejorar el contexto laboral y motivar el crecimiento económico, la formalización y la creación de nuevos empleos, en el país.

**2. Primer Empleo**

Sin lugar a dudas, el aporte que le ha hecho el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA a la formación técnica y tecnológica de los jóvenes en el país, es más que significativo. De acuerdo con el SENA, "solo en el cierre de 2023 se reportaron más de 8 millones 300 mil aprendices colombianos y extranjeros en programas titulados y de formación complementaria, tanto en el campo virtual como en el presencial y a distancia".

Solo para el año 2023, a diciembre de 2023, se registraron **368.754 aprendices** vinculados con **empresas** en Colombia. De acuerdo con cifras históricas para el **periodo 2010-2018**, se registraron **2.297.681 contratos de aprendizaje**, con la participación de **34.528 empresas**.

Sin lugar a dudas, la sinergia entre la Institución y la empresa, ha permitido que miles de jóvenes adquieran experiencia en su formación laboral, pero además, garanticen un empleo permanente.

En el marco de los conversatorios sobre la propuesta de Reforma Laboral del Gobierno Nacional, gran parte de los empresarios se manifestaron a favor del contrato de aprendizaje, incluso de la mejora de su remuneración.

No obstante, consideran necesario revisar el pago de cuota de monetización cuando queriendo contar con el aprendiz del SENA, la entidad no cuenta con los perfiles para su contratación, no siendo esta una razón para no tener que pagar la cuota de monetización.

De allí una propuesta que resonó fue la de la posibilidad de cumplir con la cuota de aprendices con otros perfiles como los practicantes (que ya está autorizado por la Ley en áreas de innovación); así como para la contratación de recién egresados de Instituciones de Educación Superior o personas que estén desempleadas. Se considera viable esta modulación en el entendido que el SENA no logra la cobertura para todas las empresas obligadas; y dichas plazas pueden ser aprovechadas mediante esta estrategia de promoción del empleo; sin perjuicio del cumplimiento de la cuota de aprendizaje año a año.

Esta propuesta es afín al contexto nacional en relación al desempleo en los rangos juvenil, o de adultos con experiencia laboral que no son fácilmente contratados:

La tasa de desempleo juvenil es significativamente superior a la tasa de desempleo general, que fue del 11,6% en enero de 2025. Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en el trimestre móvil noviembre 2024 - enero 2025, la tasa de desempleo juvenil (personas entre 15 y 28 años) en Colombia se ubicó en 16,4%.

Según estudios del DNP<sup>2</sup>, Las ciudades con mayores tasas de desempleo juvenil incluyen:

- **Cúcuta:** 21,5%

<sup>1</sup> SENA (2023). 67 años de orgullo SENA en todas las regiones de Colombia. Recuperado de: <https://www.sena.edu.co/es/colombias/Paginas/Infografia.aspx?IdInfografia=73348&-text=Formacion+Tecnica+de+Alta+Calidad+en+Colombia&-text=Formacion+Tecnica+de+Alta+Calidad+en+Colombia&-text=Formacion+Tecnica+de+Alta+Calidad+en+Colombia>

<sup>2</sup> DNP (2022). Uno de cada 2 desempleados en Colombia es menor de 29 años. Recuperado de: <https://2022.dnp.gov.co/Paginas/Default.aspx?Id=ciudades-com-mayor-desempleo-juvenil.aspx>

- **Ibagué:** 21,4%
- **Pereira:** 19,5%
- **Cali:** 19,4%
- **Pasto:** 18,3%

Según ANIF<sup>3</sup>, hay dificultades para que la juventud se integre al mercado laboral. Por ejemplo, los **jóvenes, entre 18 y 28 años, representan el 23,9% de la fuerza de trabajo, el 21,4% de los ocupados y el 44,8% de los desempleados de Colombia.**<sup>4</sup>

**Población ocupada según sexo y rangos de edad**

Enero (2024 - 2025)

Sexo y rangos de edad	Total nacional	
	Enero 2024	Enero 2025
<b>Población ocupada</b>	22.025	22.903
<b>Total</b>	15.256	15.891
15 a 24 años	2.705	2.845
De 55 años y más	4.063	4.165
<b>Total hombres</b>	13.123	13.684
15 a 24 años	1.699	1.809
De 55 años y más	2.597	2.668
<b>Total mujeres</b>	2.597	2.668
15 a 24 años	1.006	1.035
De 55 años y más	1.466	1.497

**Población desocupada según sexo y rangos de edad**

Enero (2024 - 2025)

Sexo y rangos de edad	Total nacional	
	Enero 2024	Enero 2025
<b>Población desocupada</b>	3.193	3.016
<b>Total</b>	2.034	1.936
15 a 24 años	831	776
De 55 años y más	327	304
<b>Total hombres</b>	1.515	1.284
15 a 24 años	394	332
De 55 años y más	900	752
<b>Total mujeres</b>	1.678	1.732
15 a 24 años	437	444
De 55 años y más	1.126	1.184

fuente: DANE, ILO

<sup>3</sup> ANIF (2024). De 100 jóvenes, 17 están desempleados en Colombia: ¿por qué no encuentran trabajo?. Recuperado de: <https://www.anif.com.co/temas/Desempleo-juvenil-en-Colombia-¿por-que-no-encuentran-trabajo?CFID=208649>

<sup>4</sup> DANE (2025, Pág. 16). GETH Mercado Laboral. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/GETH/GETH-Lene-2025.pdf>

**3. Trabajo por horas**

Las realidades actuales de las sociedades, sus dinámicas diarias, diferentes prioridades y flexibilidad en los horarios, hace necesario contar con formas de trabajo que se adapten a estas necesidades, sin que esto afecte la estabilidad y garantías laborales de los trabajadores. Este, fue un aspecto identificado en el ejercicio de escucha a los diferentes actores, que parte de un verdadero reconocimiento de las realidades sociales.

De acuerdo con el Comité de Competitividad (2025) "la regulación debe adaptarse a la complejidad y rápida evolución del mercado laboral actual, evitando fórmulas rígidas que podrían dejar a muchos trabajadores desprotegidos y limitar sus oportunidades futuras" (P. 6)<sup>5</sup>.

La viabilidad de contar con el trabajo a tiempo parcial, para los trabajadores que así lo quieran y las empresas que así lo requieran, reconoce los contextos actuales y los cambios en las actitudes hacia el empleo. Sin embargo, esta flexibilidad debe ir acompañada de un sistema que garantice la protección social de todos los trabajadores.

Las realidades actuales dan cuenta de un creciente número de trabajadores que demandan ofertas parciales, las cuales son comunes en trabajos por ejemplo en plataformas digitales; así como de muchas empresas que requieren contratar trabajadores por periodos cortos y se enfrentan a barreras normativas que dificultan la contratación formal, lo que las lleva, en muchos casos, a recurrir a la informalidad.

Esta situación, hace necesaria una regulación de esta modalidad, lo que permitirá que las empresas contraten legalmente sin asumir costos excesivos, promoviendo la formalización del empleo y garantizando que más trabajadores tengan acceso a seguridad social, pensión y salud, y logrando la eficiencia en el uso del tiempo por parte de los empleados.

Resulta entonces necesario e indispensable regular un régimen especial para el trabajo por horas que fomente la formalización; esto permitirá que quienes actualmente laboran de manera intermitente puedan cotizar proporcionalmente y acceder a los beneficios del sistema de protección social. Es de aclarar que esta se constituye en una forma de contratación complementaria que no reemplaza, suple o restringe la contratación de trabajadores en su jornada laboral ordinaria.

Esta modalidad permite a las empresas adaptarse a las fluctuaciones del mercado, contratando personal según las necesidades específicas de cada periodo, lo que optimiza recursos y mejora la productividad. Para los trabajadores, especialmente aquellos que buscan conciliar su vida personal y profesional, el trabajo por horas ofrece la flexibilidad necesaria para equilibrar ambas esferas, permitiendo ajustar sus horarios según sus circunstancias particulares. Además, al integrarse al mercado laboral formal bajo esta modalidad, los empleados pueden acceder a beneficios sociales y protecciones legales, contribuyendo a su bienestar y seguridad económica. Por lo tanto, promover el trabajo por horas es una medida que beneficia tanto a empleadores

<sup>5</sup> Consejo Privado de Competitividad (2024, Pág. 6). Documento para la Audiencia Pública sobre la Reforma Laboral. Recuperado de: <https://www.cpcv.gov.co/audencias-publicas/Audiencia-Publica-Reforma-Laboral-121224>

como a trabajadores, fortaleciendo el tejido laboral y dinamizando la economía.

Con base en lo expuesto, este proyecto de ley busca equilibrar las necesidades tanto de trabajadores como de empleadores, permitiendo a las empresas operar con estabilidad, optimizar su productividad y gestionar su personal de acuerdo con las demandas de su negocio.

Esta iniciativa no solo garantiza los derechos de los trabajadores, sino que también ofrece beneficios estratégicos para los empleadores, brindándoles una mayor flexibilidad y eficiencia dentro de un marco legal claro. A continuación, se detallan estas ventajas:

- **Mayor flexibilidad en la contratación.** Las empresas podrán contratar trabajadores por horas según sus necesidades, adaptándose a la demanda de producción o servicio sin incurrir en costos innecesarios de jornadas completas. Por su parte, para los trabajadores, se convierte en una alternativa para armonizar su vida personal y laboral, permitiendo ajustar los horarios según sus circunstancias particulares.
- **Optimización de costos laborales.** El pago por horas permite a los empleadores gestionar su presupuesto de manera más eficiente, asegurando que solo paguen por el tiempo realmente trabajado, sin desmejorar las condiciones de los empleados.
- **Reducción de la informalidad y menor riesgo de sanciones.** Al contar con una normativa clara para la contratación por horas, las empresas pueden evitar sanciones por contratación irregular, cumpliendo con sus obligaciones legales con los empleados, sin generar sobrecargas administrativas.
- **Mayor productividad y eficiencia operativa.** Las empresas podrán organizar mejor sus equipos de trabajo, incorporando personal en función de los momentos de mayor actividad, sin afectar su estabilidad laboral.
- **Acceso a talento diverso y especializado.** Facilita la contratación de profesionales, estudiantes o personas que buscan empleo por horas, permitiendo a las empresas contar con un talento humano capacitado sin limitar la posibilidad de acceder a otras ofertas laborales por parte de los trabajadores.
- **Seguridad jurídica y estabilidad en la relación laboral.** Se promueve la definición de reglas claras para empleadores y trabajadores, evitando incertidumbres legales y conflictos laborales.

**4. Plataformas Digitales de reparto**

Las plataformas digitales de reparto han adquirido un papel protagónico en la economía digital de Colombia, facilitando el acceso a bienes y servicios para millones de ciudadanos y generando oportunidades de ingresos para miles de trabajadores. Este modelo ha permitido una mayor eficiencia en la distribución de productos, ha dinamizado el comercio electrónico y ha brindado flexibilidad laboral a quienes participan en estas actividades. Sin embargo, el rápido crecimiento de estas plataformas también representa desafíos estructurales que exigen una regulación

<p>equilibrada y adaptada a la realidad del mercado laboral digital.</p> <p>El fenómeno de las plataformas digitales de reparto no es exclusivo de Colombia, sino que se inscribe dentro de una transformación global del trabajo. De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT)<sup>6</sup>, para 2020 existían 777 plataformas de trabajo en línea y localizado en el mundo, incluidas aquellas dedicadas al transporte y al reparto. Si bien la OIT reconoce que este tipo de plataformas brindan oportunidades, también ha advertido sobre problemas relacionados con la irregularidad en las condiciones de trabajo, la inestabilidad en los ingresos, la falta de protección social y la ausencia de garantías para el ejercicio de derechos colectivos. En el contexto colombiano, estos factores se hacen particularmente relevantes, dado el alto grado de informalidad laboral en el país.</p> <p>Las plataformas digitales de reparto han sido clave en la generación de empleo, especialmente en un contexto de desaceleración económica y crisis sanitarias como la pandemia de COVID-19. Según un estudio realizado por Fedesarrollo<sup>7</sup>, el impacto de estas plataformas en la economía colombiana es significativo, representando aproximadamente el 0,2% del Producto Interno Bruto (PIB). En términos de empleo, se estima que cerca de 150 mil personas obtienen ingresos a través de estas aplicaciones, lo que equivale al 0,7% de la población trabajadora del país. Estos datos reflejan el papel determinante que han tenido en la inclusión laboral, especialmente para grupos que tradicionalmente enfrentan mayores barreras de acceso al empleo formal, como migrantes y personas con bajos niveles educativos.</p> <p>A pesar de los beneficios que las plataformas digitales han traído, es innegable que su rápida expansión ha generado preocupaciones sobre las condiciones laborales de los trabajadores que operan en estos entornos. En Colombia, una gran parte de los repartidores se encuentran en una situación de vulnerabilidad debido a la falta de garantías laborales. La mayoría son considerados trabajadores independientes, lo que los excluye de beneficios como afiliación a la seguridad social, acceso a salud y pensión, estabilidad contractual y protección frente a despidos injustificados.</p> <p>Para mitigar estos riesgos, es fundamental establecer un marco regulatorio que contemple mecanismos de protección adecuados sin desincentivar la operación de las plataformas digitales. Por ello, el proyecto de regulación en discusión propone la definición de modalidades de trabajo claras para las plataformas de reparto, diferenciando entre relaciones dependientes y autónomas, garantizando que, en ambos casos, se respeten los derechos fundamentales de los trabajadores. Asimismo, se plantea la necesidad de que las plataformas informen de manera clara y transparente la modalidad de vinculación y cualquier modificación contractual, permitiendo que los trabajadores tengan conocimiento previo de las condiciones bajo las cuales operan.</p> <p><small><sup>6</sup> Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2021). <i>World Employment and Social Outlook 2021: The role of digital labour platforms in transforming the world of work</i>. International Labour Office. Recuperado de <a href="https://www.ilo.org/computlab/la/Files/Wemco2020scope/2021/2021reports/980comm/documents/publication/wemco_211675.pdf">https://www.ilo.org/computlab/la/Files/Wemco2020scope/2021/2021reports/980comm/documents/publication/wemco_211675.pdf</a></small></p> <p><small><sup>7</sup> Arbeláez, M. A., Fernández, C., &amp; Hernández, D. (2021). <i>Plataformas digitales y contribuciones a seguridad social: El caso de Colombia antes y después de la pandemia</i>. Fedesarrollo. Recuperado de: <a href="https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/4159/Report_Sepiembre_2021_Arbel%C3%A1ez_y_Fern%C3%A1ndez.pdf?sequence=4&amp;isAllowed=y">https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/4159/Report_Sepiembre_2021_Arbel%C3%A1ez_y_Fern%C3%A1ndez.pdf?sequence=4&amp;isAllowed=y</a></small></p>	<p>Otro aspecto crucial de la regulación es la seguridad social y la gestión de riesgos laborales. Actualmente, los repartidores independientes deben asumir en su totalidad los costos de su afiliación a salud y pensión, lo que genera barreras de acceso a estos derechos. La propuesta establece que las empresas contribuyan con un porcentaje mayoritario en la cotización a la seguridad social de los trabajadores independientes y asuman en su totalidad el pago de los riesgos laborales, garantizando que estos cuenten con protección en caso de accidentes o enfermedades relacionadas con su labor.</p> <p>Además de la protección social, es indispensable que se garantice la transparencia en el uso de sistemas automatizados de supervisión y toma de decisiones. Las plataformas digitales utilizan algoritmos para asignar pedidos, determinar tarifas y evaluar el desempeño de los trabajadores, lo que puede generar situaciones de discriminación, falta de equidad y ausencia de garantías frente a decisiones que afectan las condiciones de trabajo. En este sentido, la regulación busca establecer el derecho de los trabajadores a conocer cómo funcionan estos sistemas y a solicitar revisión humana de las decisiones automatizadas que los afecten, evitando suspensiones arbitrarias, restricciones injustificadas de acceso a la plataforma o retención de pagos sin fundamento.</p> <p>Otro elemento fundamental es la creación de un sistema de registro de inscripción de empresas de plataformas digitales de reparto, lo que permitirá contar con información precisa sobre la cantidad de trabajadores activos, las modalidades de vinculación y las condiciones en las que operan. Este registro será clave para fortalecer los mecanismos de inspección y vigilancia por parte de las autoridades laborales y garantizar el cumplimiento de la normativa. De igual forma, se propone la implementación de un mecanismo de reconocimiento de identidad que permita individualizar a cada trabajador y asegurar que sus derechos sean respetados, en concordancia con la legislación vigente en materia de protección de datos personales.</p> <p>La regulación de las plataformas digitales de reparto no busca obstaculizar la innovación ni afectar la flexibilidad que estos modelos de negocio han introducido en la economía. Por el contrario, su propósito es establecer un marco de garantías que permita que el crecimiento de este sector sea sostenible y que los trabajadores que participan en él cuenten con condiciones laborales dignas. La regulación es también una oportunidad para que las empresas fortalezcan su compromiso con la responsabilidad social empresarial y contribuyan a la formalización del empleo en el país.</p> <p>El debate sobre la regulación de las plataformas digitales de reparto en Colombia es una discusión necesaria y urgente. La expansión de estas plataformas ha traído beneficios significativos para la economía y la movilidad laboral, pero también ha generado retos que no pueden ser ignorados. La regulación propuesta permite abordar estos desafíos de manera equilibrada, asegurando que los avances tecnológicos vayan acompañados de garantías laborales y sociales adecuadas. La construcción de un marco normativo moderno y flexible permitirá que Colombia continúe siendo un referente en la economía digital, sin dejar de lado la protección de los derechos fundamentales de quienes hacen posible el funcionamiento de estas plataformas.</p>
<p><b>IV. MARCO CONSTITUCIONAL Y BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD</b></p> <p><b>CONSTITUCIÓN POLÍTICA</b></p> <p><b>Artículo 25.</b></p> <p>"El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas"</p> <p><b>Artículo 26.</b></p> <p>"Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social. (...)</p> <p><b>Artículo 48.</b></p> <p>"La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley.</p> <p>Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social.</p> <p>El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley. (...)</p> <p><b>Artículo 150.</b></p> <p>"Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:</p> <p>1. Interpretar, reformar y derogar las leyes. (...)</p> <p><b>V. MARCO LEGAL</b></p> <p>El marco jurídico que sustenta el presente proyecto de ley se basa en diversas normas nacionales e internacionales que buscan garantizar condiciones laborales dignas y adaptadas a las nuevas realidades de la economía digital. A continuación, se destacan las principales disposiciones legales relacionadas:</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li><b>1. Constitución Política de Colombia de 1991:</b> Establece en su Artículo 25 que el trabajo es un derecho y una obligación social, y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado.</li> <li><b>2. Código Sustantivo del Trabajo (CST):</b> Es la norma principal que regula las relaciones laborales en Colombia. Aunque fue promulgado en 1950, ha sido objeto de múltiples reformas para adaptarse a las cambiantes dinámicas laborales.</li> <li><b>3. Ley 50 de 1990:</b> Por la cual se reforman algunas disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.</li> <li><b>4. Ley 1221 de 2008:</b> Por medio de la cual se establecen normas para promover y regular el teletrabajo y se dictan otras disposiciones. Esta ley busca fomentar el teletrabajo como una forma de organización laboral que utiliza las tecnologías de la información y la comunicación, pero no aborda de manera específica el trabajo en plataformas digitales ni el trabajo por horas.</li> <li><b>5. Ley 1341 de 2009:</b> Define principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), crea la Agencia Nacional del Espectro y se dictan otras disposiciones. Aunque esta ley se centra en la regulación de las TIC, establece un marco para el desarrollo de la economía digital en el país.</li> <li><b>6. Ley 1978 de 2019:</b> Por la cual se moderniza el sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), se distribuyen competencias, se crea un único regulador y se dictan otras disposiciones. Esta ley busca promover el acceso, uso y apropiación de las TIC para impulsar el desarrollo económico, social y cultural del país, creando un entorno propicio para la economía digital.</li> <li><b>7. Ley 2043 de 2020:</b> "Por medio de la cual se reconoce como experiencia profesional y/o relacionada las prácticas laborales, judiciales, monitorias y demás, y se dictan otras disposiciones". Esta ley facilita la obtención de empleo para recién egresados al reconocer prácticas laborales y otras actividades formativas como experiencia profesional válida.</li> <li><b>8. Ley 2039 de 2020:</b> "Por medio de la cual se dictan normas para promover la inserción laboral y productiva de los jóvenes, y se dictan otras disposiciones". El objetivo de esta ley es promover la inserción laboral y productiva de los jóvenes, asegurando su implementación en concordancia con la Constitución y convenios internacionales.</li> <li><b>9. Ley 2214 de 2022:</b> "Por medio de la cual se reglamenta el artículo 196 de la Ley 1955 de 2019, se toman medidas para fortalecer las medidas que promueven el empleo juvenil y se dictan otras disposiciones". Esta ley busca fortalecer la implementación de medidas en el sector público para eliminar barreras de empleabilidad de los jóvenes entre 18 y 28 años, ampliando la oferta de empleos en entidades públicas</li> <li><b>10. Decreto 1072 de 2015:</b> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo.</li> </ol>

IV. IMPACTO FISCAL

De conformidad con el Artículo 7° de la Ley 819 de 2003, los gastos que genere la presente iniciativa se entenderán incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión de la entidad competente. Dicha disposición establece que toda iniciativa legislativa que implique un impacto fiscal debe contener un análisis detallado que garantice su viabilidad dentro del marco presupuestal vigente, asegurando la sostenibilidad financiera del Estado y la coherencia con los objetivos de la política económica nacional.

Es relevante mencionar que, para el caso en concreto, se cuenta con un sustento jurídico fundamental que refuerza la viabilidad del proyecto. En efecto, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-911 de 2007, ha puntualizado que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en un obstáculo que limite o impida el ejercicio de la función legislativa y normativa por parte de las corporaciones públicas. En dicha providencia, la Corte reiteró que el análisis de impacto fiscal debe realizarse bajo el principio de sostenibilidad financiera, sin que ello signifique una restricción absoluta al desarrollo normativo del Congreso. Esto implica que, si bien las iniciativas legislativas deben considerar las implicaciones fiscales, estas no pueden ser utilizadas como un argumento para negar el avance de propuestas que buscan mejorar las condiciones sociales y económicas del país.

Frente a esta disposición, cabe señalar que el Proyecto de Ley en cuestión se encuentra plenamente alineado con los objetivos de política pública establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, en particular con las metas plurianuales de inversión definidas para promover el crecimiento económico y el empleo. Esto significa que la iniciativa no solo tiene respaldo normativo en la Ley 819 de 2003, sino que también se inserta dentro de un marco de planeación económica estratégica de largo plazo. En ese sentido, el Artículo 4° de la Ley 1955 de 2019 contempla una inversión significativa en programas de emprendimiento y formalización laboral, lo que refuerza la viabilidad financiera del proyecto. Específicamente, este artículo destina alrededor de 27 billones de pesos al denominado Pacto por el Emprendimiento, la Formalización y la Productividad, un programa diseñado para fortalecer la economía nacional mediante estrategias que fomenten la inclusión financiera, el acceso a créditos para pequeñas y medianas empresas, la capacitación en innovación y tecnología, y el impulso de sectores estratégicos para la generación de empleo.

De esta manera, la propuesta legislativa se encuentra respaldada tanto en términos normativos como en el marco de la planeación fiscal del país, garantizando que su implementación se desarrolle dentro de los límites presupuestales definidos y que contribuya al cumplimiento de los objetivos de desarrollo nacional sin comprometer la estabilidad macroeconómica.

V. CIRCUNSTANCIAS O EVENTOS QUE PODRÍAN GENERAR CONFLICTOS DE INTERÉS

De acuerdo con el Artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, atentamente nos disponemos a señalar algunos criterios guías en los que se podría configurar conflictos de intereses, para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran inmersos en alguna de estas causales, sin embargo, pueden existir otras causales en las que se pueda encontrar cada congresista, las

cuales deberán ser determinadas para cada caso en particular por su titular, siendo estos criterios meramente informativos y que deben ser analizados teniendo en cuenta lo expresado en el Artículo 1 de la Ley 2003 de 2019.

Entre las situaciones que señala el Artículo 1 antes mencionado, se encuentran:

- a) Beneficio particular: Aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado;
- b) Beneficio actual: Aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión; y
- c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.\*

De los Honorables Congresistas,

  
ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA  
Senadora de la República  
Partido Político MIRA

  
IRMA LUZ HERRERA RODRÍGUEZ  
Representante a la Cámara por Bogotá  
Partido Político MIRA

  
MANUEL VIRGÚEZ PIRAQUIVE  
Senador de la República  
Partido Político MIRA

  
CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN  
Senador de la República  
Partido Político MIRA

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

Bogotá D.C., 7 de abril de 2025

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.425/25 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN DISPOSICIONES PARA PROMOVER LA GENERACIÓN DE EMPLEO, LA FORMALIZACIÓN LABORAL Y EMPRESARIAL, Y REGULACIÓN DE NUEVAS FORMAS DE EMPLEO EN LA ECONOMÍA DIGITAL, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA, MANUEL VIRGÚEZ PIRAQUIVE, CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN; y los Honorables Representantes IRMA LUZ HERRERA RODRÍGUEZ. La materia de qué trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión SÉPTIMA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

  
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ  
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA - ABRIL 07 DE 2025

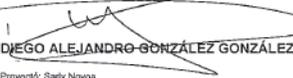
De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión SÉPTIMA Constitucional y enviase copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

EFRAIN CEPEDA SARABIA

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

  
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

Presente: Raúl Niño

SENADO DE LA REPÚBLICA  
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 07 del mes de ABRIL del año 2025

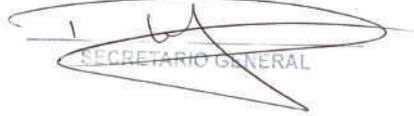
se radicó en este despacho el proyecto de ley

Nº 425 Acto Legislativo Nº. \_\_\_\_\_, con \_\_\_\_\_ y \_\_\_\_\_

la uno de los requisitos constitucionales y \_\_\_\_\_

por los Honorables Senadores: Ana Paola Agudelo, Manuel Virguez Piraquive, -

Carlos Eduardo Guevara; IR. Irma Luz Herrera

  
SECRETARIO GENERAL

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 426 DE 2025 SENADO**

*por la cual se expiden las normas para la organización y funcionamiento de las Provincias Administrativas y de Planificación (PAP).*

<p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY 426 DE 2025 SENADO</b></p> <p style="text-align: center;"><b>"Por la cual se expiden las normas para la organización y funcionamiento de las Provincias Administrativas y de Planificación-PAP"</b></p> <p>El Congreso de Colombia en uso de sus facultades en especial las establecidas en la Constitución Política de Colombia Art. 286, en la Ley 1454 de 2012 de Ordenamiento Territorial art.16, y otras normas,</p> <p style="text-align: center;"><b>ORDENA:</b></p> <p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO I</b> <b>Principios</b> <b>Objeto, naturaleza, competencias y funciones</b></p> <p><b>Artículo 1º. Objeto de la ley.</b> La presente ley tiene por objeto establecer las normas para la organización de Provincias Administrativas y de Planificación -PAP- como esquema asociativo territorial: la definición de un régimen político, administrativo y fiscal; desarrollar el marco institucional para el desarrollo territorial y la armonización del ordenamiento territorial con las entidades competentes.</p> <p><b>Artículo 2º. Objeto de la Provincia.</b> Las PAP tendrán por objeto la planificación del desarrollo territorial, social, económico del territorio que lo conforma, promover las relaciones supramunicipales y la integración rural urbana bajo un enfoque de equilibrio territorial, equidad social e identidad cultural, la protección del ambiente y de los alimentos, así como la coordinación de las acciones tendientes a organizar conjuntamente la prestación de los servicios públicos, el desarrollo rural y la gestión ambiental, a través de la ejecución de obras de ámbito regional y proyectos de desarrollo integral de alcance supramunicipal.</p> <p><b>Artículo 3º. Naturaleza jurídica.</b> Las Provincias administrativas son entidades de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de las entidades que la conforman (Art. 17 de la Ley 1454 de 2011).</p> <p><b>Artículo 4º. Objetivos de la Provincia.</b> Son objetivos de la Provincia Administrativa de Planificación los siguientes:</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fortalecer la descentralización territorial, garantizando a las Provincias capacidad real de gestión y acceso directo a recursos para desarrollar sus competencias.</li> <li>2. Impulsar la democracia participativa y el control ciudadano, a través de los diversos mecanismos de participación ciudadana y de los propios establecidos en esta ley.</li> <li>3. Integrar la planificación territorial a nivel supramunicipal, armonizando las acciones de las Provincias con los instrumentos del nivel nacional, departamental y municipal, de ordenamiento territorial (LOOT, POT, POD, etc.).</li> <li>4. Proteger los ecosistemas estratégicos y promover la justicia ambiental, mediante medidas de mitigación y adaptación al cambio climático en cumplimiento del Tratado de Escazú.</li> <li>5. Reconocer y garantizar los derechos del campesinado y étnicos, promoviendo el acceso equitativo a la tierra y la seguridad jurídica en la propiedad rural.</li> <li>6. Fomentar la soberanía alimentaria y el derecho a la alimentación y la sana nutrición.</li> <li>7. Fomentar la construcción de paz territorial y la implementación de políticas y mecanismos ya regulados que permitan alcanzar la armonía y la convivencia pacífica.</li> <li>8. Articular de manera efectiva las territorialidades campesinas (ZRC, TECAM, Distritos Agrarios, Territorios Pesqueros y otros que se desarrollen a nivel normativo) para gestionar coordinadamente el desarrollo rural.</li> </ol> <p><b>Artículo 5º. Principios.</b> Para el establecimiento de Provincias en Colombia se reconocerán y aplicarán los siguientes principios:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Soberanía y unidad nacional. El ordenamiento territorial propiciará la integridad territorial, su seguridad y defensa, y fortalecerá el Estado Social de Derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales.</li> <li>2. Autonomía. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley.</li> <li>3. Descentralización. La distribución de competencias entre la Nación, entidades territoriales y demás esquemas asociativos se realizará trasladando el correspondiente poder de decisión de los órganos centrales del Estado hacia el nivel territorial pertinente, en la que corresponda, de tal manera que se promueva una mayor capacidad de planeación, gestión y</li> </ol>
<p>de administración de sus propios intereses, garantizando por parte de la Nación los recursos necesarios para su cumplimiento.</p> <p>4. Integración. Los departamentos y los municipios ubicados en zonas fronterizas pueden adelantar programas de cooperación dirigidos al fomento del desarrollo comunitario, la prestación de los servicios públicos, la preservación del ambiente y el desarrollo productivo y social, con entidades territoriales limítrofes de un Estado.</p> <p>5. Autonomía Territorial: Capacidad de autogobierno en el marco constitucional, con competencias propias para la planificación y gestión de recursos, definición de órganos de gobierno con capacidad de decisión sobre los asuntos asignados.</p> <p>6. Sostenibilidad. El ordenamiento territorial conciliar el crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal, la equidad social y la sostenibilidad ambiental, para garantizar adecuadas condiciones de vida de la población.</p> <p>7. Participación. La política de ordenamiento territorial promoverá la participación, concertación y cooperación para que los ciudadanos tomen parte activa en las decisiones que inciden en la orientación y organización territorial.</p> <p>8. Solidaridad y equidad territorial. Con el fin de contribuir al desarrollo armónico del territorio colombiano, la Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial de mayor capacidad política, económica y fiscal, apoyarán aquellas entidades de menor desarrollo relativo, en procura de garantizar el acceso equitativo a las oportunidades y beneficios del desarrollo, para elevar la calidad de vida de la población.</p> <p>9. Diversidad. El ordenamiento territorial reconoce las diferencias geográficas, institucionales, económicas, sociales, étnicas y culturales del país, como fundamento de la unidad e identidad nacional, la convivencia pacífica y la dignidad humana.</p> <p>10. Gradualidad y flexibilidad. El ordenamiento territorial reconoce la diversidad de las comunidades y de las áreas geográficas que componen el país. Las entidades e instancias de integración territorial se adaptarán progresivamente, para lo cual podrán asignárseles las competencias y recursos que les permitan aumentar su capacidad planificadora, administrativa y de gestión.</p> <p>11. Prospectiva. El ordenamiento territorial estará orientado por una visión compartida de país a largo plazo, con propósitos estratégicos que guíen la organización territorial de cada nivel.</p> <p>12. Paz y convivencia. El ordenamiento territorial promoverá y reconocerá los esfuerzos de convivencia pacífica en el territorio e impulsará políticas y</p>	<p>programas de desarrollo para la construcción de la paz, el fortalecimiento del tejido social y la legitimidad del Estado.</p> <p>13. Asociatividad. El ordenamiento territorial propiciará la formación de asociaciones entre las entidades territoriales e instancias de integración territorial para producir economías de escala, generar sinergias y alianzas, para la consecución de objetivos de desarrollo económico y territorial comunes.</p> <p>14. Responsabilidad y transparencia. Las autoridades del nivel nacional y territorial promoverán de manera activa el control social de la gestión pública incorporando ejercicios participativos en la rendición de cuentas, como principio de responsabilidad política y administrativa de los asuntos públicos.</p> <p>15. Equidad social y equilibrio territorial. La ley de Provincias busca crear instrumentos para superar desequilibrios. Por ello la Nación, las entidades territoriales y los EAT propiciarán el acceso equitativo de todos los habitantes del territorio colombiano a las oportunidades y beneficios del desarrollo, buscando reducir los desequilibrios enunciados. Así mismo, los procesos de ordenamiento procurarán el desarrollo equilibrado de las diferentes formas de división territorial.</p> <p>16. Economía y buen gobierno. La organización territorial del Estado deberá garantizar la planeación y participación decisoria de los entes territoriales la autosostenibilidad económica, el saneamiento fiscal y la profesionalización de las administraciones territoriales, por lo que se promoverán mecanismos asociativos que privilegien la optimización del gasto público y el buen gobierno en su conformación y funcionamiento.</p> <p>17. Multietnicidad. Para que los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes, los raizales, campesinos y la población ROM, se reconozca su derecho de planeación y gestión dentro del EAT de Provincia en armonía y concordancia con las demás comunidades y entidades territoriales.</p> <p>18. Respeto por los Derechos territoriales, de la naturaleza que permitan generar un verdadero desarrollo sostenible y una relación armoniosa con los territorios y la naturaleza.</p> <p>19. Justicia ambiental y cambio climático, en procura de mitigar los impactos generados en la ruralidad por proyectos contaminantes y de fuertes cambios en el paisaje, los suelos, el agua, los bosques y de prevenir otros que puedan generar destrucciones irreversibles en los territorios, así como poner en práctica el principio de cargas y beneficios que contribuya a dar beneficios a quienes asumen el cuidado de la naturaleza y responsabilidades y pagos a quienes generan el uso de los recursos.</p>

**CAPÍTULO II**  
**Conformación y Hechos Provinciales**

**Artículo 6º. Constitución.** Dos o más municipios geográficamente contiguos de un mismo departamento podrán constituirse mediante ordenanza en una provincia administrativa y de planificación, siguiendo lo indicado en el artículo 4 de la presente ley. Podrán integrar las PAP los resguardos indígenas y los consejos comunitarios negros reconocidos por ministerio del interior como entidades territoriales y que guarden continuidad territorial con un municipio integrante de la provincia.

**Parágrafo 1º.** Lo anterior no implica que municipios que no guarden continuidad geográfica y que pertenezcan a diferentes departamentos puedan desarrollar alianzas estratégicas que les permita desarrollar programas y proyectos de manera mancomunada.

**Artículo 7. Conformación de las Provincias Administrativas y de Planificación.** De acuerdo con lo ordenado por la Constitución y la ley 1454 de 2011, corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas crear las Provincias Administrativas y de Planificación por solicitud de los alcaldes municipales, los gobernadores o el diez por ciento (10%) de los ciudadanos que componen el censo electoral de los respectivos municipios previa autorización de los correspondientes concejos municipales.

En el caso de los Territorios Indígenas y Negros que deseen vincularse a una Provincia mediará la decisión que se deba tomar a través de sus autoridades según sus usos y costumbres. Su autoridad hará parte del Consejo Directivo de la Provincia.

**Artículo 8. Trámite para su conformación.** Para el eficaz cumplimiento de lo determinado en el artículo anterior, se tendrá en cuenta los siguientes aspectos:

- a) Los promotores de las provincias administrativas y de planificación elaborarán el proyecto de constitución en donde se precise como mínimo: los municipios que pretenden integrarla, los hechos provinciales que justifican su creación y la voluntad política para su conformación.

- b) El proyecto se entregará a los respectivos Concejos Municipales para que autorice la participación del municipio en la provincia administrativa y de planificación mediante acuerdo municipal.
- c) Los alcaldes de los municipios que integrarán las provincias administrativas y de planificación y el Gobernador hará entrega a la Asamblea Departamental de los diferentes acuerdos municipales y del proyecto de constitución a la Asamblea.
- d) La Asamblea Departamental Procederá al estudio y surtirá los respectivos debates.
- e) La Asamblea Departamental, mediante ordenanza autorizará la constitución de la provincia administrativa y de planificación.

**Artículo 9º. Jurisdicción y domicilio.** La jurisdicción de cada Provincia corresponde a la totalidad del territorio de los municipios que la conforman; el domicilio y la sede de la Entidad será el municipio que se acuerde entre los municipios que integran la provincia. Podrá disponerse de sedes alternas.

**Artículo 10. Adhesión de nuevos Municipios a una Provincia.** Para el ingreso de un nuevo Municipio a una provincia ya constituida la Asamblea Departamental mediante ordenanza anejará el nuevo municipio integrante, siempre y cuando se cumplan los mismos requisitos para la Constitución de la Provincia. Con este propósito se deberá seguir el siguiente trámite:

1. Solicitud de los alcaldes municipales al gobernador, para que tramite el proyecto de Ordenanza, previa autorización del Concejo Municipal.
2. Contar con el visto bueno del Consejo Directivo Provincial a la cual se quiere adherir el nuevo Municipio.
3. Aprobación de la mayoría de los votos mediante consulta popular a los habitantes de los municipios interesados y que la participación ciudadana haya alcanzado el 10% de la población registrada en el respectivo censo electoral de cada uno de los municipios intervinientes.

**Artículo 11. Hechos provinciales.** Los Hechos Provinciales constituyen el fundamento, y justificación para la constitución de una Provincia y corresponden a fenómenos territoriales, ambientales, físicos, sociales, económicos, tecnológicos, culturales, comunitarios, políticos y administrativos, que sean comunes, afecten o impacten simultáneamente a los municipios de la unidad territorial que desea conformarse como provincia administrativa y de planificación.

**Artículo 12. Criterios para la determinación de los hechos provinciales.** Para darle sustento a los fenómenos territoriales, ambientales, físicos, sociales, económicos, tecnológicos, culturales, comunitarios, políticos o administrativos, que constituyen un hecho provincial, se desarrollarán los siguientes criterios:

1. **Contexto geográfico:** Identificación de las características geográficas del territorio que tiene como propósito constituirse en Provincia, con el propósito de establecer los elementos comunes y diferenciadores de carácter físico espacial.
2. **Alcance territorial.** El impacto del fenómeno sobre el territorio y su cobertura espacial, bajo la consideración de sus costos y beneficios, cubre la escala provincial, acorde a la tipología de las Provincias, según establecido en el capítulo VII de esta Ley.
3. **Integración económica.** El impacto de proyectos o acciones para intervenir el fenómeno sobre la estructura de los municipios que integran la provincia para generar nuevas economías de escala.
4. **Capacidad financiera.** Consistente en sumar fuentes de financiación que en su conjunto le permitan a la Provincia solidez en las actuaciones y competencias a su cargo.
5. **Capacidad técnica.** Es necesario que, las funciones, obras y servicios que se determinen, posean solidez y respaldo técnico con el fin de generar confianza en las inversiones que se realicen por parte de la Provincia.
6. **Organización político administrativa.** El soporte institucional y administrativo que exige la atención del hecho provincial debe corresponder con un nivel y perspectiva de lo supramunicipal, como la instancia administrativa más idónea y eficaz.
7. **Impacto social.** El fenómeno o hecho provincial incide en la población y en la comunidad Provincial.
8. **Protección al Ambiente.** Requiere la atención y cuidado para determinar acciones que garanticen un ambiente sano, sustentable de manera armónica y organizada entre los municipios que tienen y comparten la administración de ecosistemas estratégicos comunes a lo largo de sus territorios.
9. **Enfoque socio territorial.** Visualización de la población campesina y/o étnica que hace parte de los Municipios que integrarían la Provincia y su caracterización, como población de especial tratamiento y las consideraciones como sujetos de derechos.

**CAPITULO III**

**Competencias y funciones de las provincias**

**Artículo 13º. Competencias de las Provincias.** Son competencias de la Provincia, prestar conjuntamente servicios públicos, ejercer funciones para el desarrollo rural y urbano sostenible, la gestión ambiental, la protección de los alimentos en procura de garantizar seguridad y soberanía alimentaria, la comunicación vial y el transporte, la interconexión por diversos medios y fortalecimiento de centros poblados rurales y de corregimientos que dinamicen relaciones intermunicipales y con corredores estratégicos; todo ello, a través de acciones administrativas propias o delegadas por el nivel departamental y/o nacional; ejecutar obras de interés común a dos o más Municipios en el territorio provincial y las que complementen las competencias de los municipios, cumplir funciones de planificación y ordenamiento territorial de carácter supramunicipal con el propósito de procurar el desarrollo integral de sus territorios.

**Artículo 14º. Funciones de las Provincias.** Para el desarrollo de sus competencias las Provincias Administrativas y de Planificación podrán ejercer las siguientes funciones, actuaciones, actividades, potestades, que deberán ser llevadas a los instrumentos internos de administración como los reglamentos y estatutos:

- a) Elaborar e implementar el Plan Estratégico Provincial.
- b) Identificar y regular hechos provinciales de conformidad con lo establecido en la presente ley, el proyecto de constitución de la provincia y la realidad de los municipios que la conforman.
- c) Concertar los asuntos supramunicipales establecidos en el componente general de los POT'S.
- d) Propender por la coherencia y articulación de la planeación y el ordenamiento territorial entre los municipios que conforman la provincia.
- e) Establecer los lineamientos de ordenamiento territorial provincial en coordinación con el Departamento, las Corporaciones Autónomas Regionales y los municipios.
- f) Ejercer la vigilancia, la supervisión, el control a la planificación territorial y la gestión predial que los municipios asociados acuerden.
- g) Liderar la gestión y ejecución de proyectos y obras previstas en los planes y componentes de gestión del riesgo y adaptación al cambio climático, en especial aquellas que impacten a dos o más municipios de la provincia.
- h) Participar en la gestión de los componentes programáticos de los Planes de Ordenamiento de Cuenas Hidrográficas y Planes de

<p>Manejo de las Áreas Protegidas presentes en la totalidad de la jurisdicción o en parte de las provincias.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i) Organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos.</li> <li>j) Gestionar y ejecutar los proyectos de ámbito provincial previstos en el Plan Estratégico Provincial</li> <li>k) Diseñar e impulsar la ejecución de planes, programas y proyectos que sea de interés de los municipios.</li> <li>l) Ejecutar obras y proyectos de carácter provincial</li> <li>m) Promover la generación de capacidades técnicas, administrativas y fiscales de las entidades territoriales que conforman la provincia.</li> <li>n) Suscribir contratos o convenios plan a ejecutarse en los municipios de la provincia administrativa y de planificación.</li> <li>o) Gestionar ante el Gobierno Nacional y Departamental la delegación de competencias diferenciadas en aquellas funciones que la provincia esté en capacidad administrativa, técnica y financiera de asumir.</li> <li>p) Elaborar, en coordinación con las autoridades de sus municipios integrantes y con las de los niveles departamental y nacional, planes de transporte Provincial y ejercer funciones de autoridad de transporte acorde a los lineamientos establecidos en el respectivo Plan.</li> <li>q) Gestionar recursos de cofinanciación de cooperación tanto internacional, como nacional, departamental, provincial, municipal; además de la conformación de alianzas estratégicas para el desarrollo de proyectos provinciales.</li> <li>r) Diseñar, impulsar y ejecutar planes, programas y proyectos que permitan la integración de la ruralidad, posibilitando mejorar la calidad de vida de los habitantes.</li> <li>s) Planificar el servicio de transporte público de pasajeros en lo que sea de su competencia, en coordinación con los diferentes sistemas de transporte existentes.</li> <li>t) Promover la adopción de mecanismos de integración contemplados en la ley 1454 de 2011 y normas que la sustituyan, apoyar la conformación de espacios de concertación provincial con la participación de actores internacionales, nacionales, departamentales, municipales.</li> <li>u) Las demás que le sean atribuidas por disposición legal o delegadas por parte de otras autoridades con la respectiva asignación de recursos para el adecuado cumplimiento de los fines de la administración pública.</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>CAPITULO IV</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>Instrumentos de planeación</b></p> <p><b>Artículo 15°. Plan Estratégico Provincial.</b> Las Provincias Administrativas y de Planificación contarán con un Plan Estratégico Provincial como un marco estratégico general de largo plazo con visión provincial integrada; este plan les permitirá implementar un sistema de coordinación, direccionamiento y programación de desarrollo I, y establecer criterios y objetivos comunes para el desarrollo sustentable de los municipios que integran las provincias. La formulación y aprobación del plan estratégico provincial, debe efectuarse en consonancia con los planes del nivel nacional, departamental, regional y Municipal en un horizonte de tiempo de 12 años.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> La formulación del plan estratégico provincial, así como su seguimiento y evaluación, contará con la implementación y práctica de espacios, estrategias de participación ciudadana e integración de los sectores sociales, políticos, académicos y productivos, integrados en el Consejo Provincial de Planeación -CPP-para lo cual contará con una estrategia de participación, promoción y divulgación de las diferentes etapas del Plan, con el fin de lograr la vinculación y apropiación del instrumento por parte de las organizaciones de los diferentes Municipios. Se apoyará con recursos económicos y logísticos al CPP, para la realización de eventos de convocatoria pública en las diferentes etapas de aprobación, seguimiento, monitoreo y evaluación del Plan.</p> <p>El Plan Estratégico estará integrado por un diagnóstico participativo, un documento de formulación y un plan de inversiones.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> El plan estratégico provincial tendrá un capítulo destinado al desarrollo rural integral con el que se fomenten las economías campesinas, la protección de cuencas hidrográficas, reservas naturales y las condiciones de vida de la población, la gobernanza, la articulación institucional.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> Una vez formulado el Plan Estratégico y antes de pasar a aprobación del Consejo Directivo Provincial - CDP-, el Consejo Provincial de Planeación - CPP- lo revisará y producirá un concepto sobre su contenido, proyecciones y plan de inversiones, así como el proceso de participación ciudadana que se llevó a cabo. Al Consejo Directivo debe llegar tanto el Plan Estratégico como el concepto del CPP.</p> <p><b>Artículo 16°. Planes sectoriales y sociales.</b> El Plan estratégico recogerá lineamientos y acciones de diferentes planes sectoriales de los niveles</p>
<p>Nacional Departamental y Municipal que puedan ser desarrollados por la Provincia acorde a sus competencias y funciones con el fin de hacer una orientación estratégica. De igual forma se buscará integrar planes, programas y agendas sociales, gremiales y ciudadanas que posibiliten acciones de desarrollo conjunto entre el sector público, privado y social que desarrollen objetivos, políticas y estrategias en el marco de las competencias asignadas a las Provincias.</p> <p style="text-align: center;"><b>CAPITULO V</b> <b>Órganos de Dirección, Administración y Participación</b></p> <p><b>Artículo 17°. Órganos de Dirección y Administración.</b> Las provincias Administrativas y de Planificación estarán a cargo de un Consejo Directivo Provincial, de un presidente de la Junta Provincial y del Director.</p> <p><b>Artículo 18° Conformación del Consejo Directivo Provincial.</b> El Consejo Directivo Provincial estará conformada por los siguientes miembros:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>A. El gobernador o su delegado.</li> <li>B. Un delegado del Presidente de la República</li> <li>C. Los Alcaldes de los Municipios que integren la respectiva provincia administrativa y de Planificación.</li> <li>D. Dos (2) Concejales Municipales, que serán elegidos entre los presidentes de cada corporación pública de elección popular de los Municipios, los cuales se reunirán y entre ellos elegirán a los dos que tendrán asiento en el Consejo Directivo de la Provincia.</li> <li>E. Un diputado de la asamblea departamental, delegado por el presidente de esa corporación.</li> <li>F. Un representante del sector privado con actividad económica representativa en la jurisdicción de la provincia e integrante del consejo provincial de planificación. Elegido por el Consejo Provincial de Planificación- CPP-.</li> <li>G. Dos representante de las organizaciones sociales con personería jurídica y sin ánimo de lucro con mínimo tres (3) años de existencia con actuación representativa en la jurisdicción de la provincia e integrante del consejo provincial de planificación. Elegido por este CPP.</li> <li>H. Un representante de comunidades étnicas o campesinas elegido entre las respectivas comunidades étnicas, en el caso del representante campesino, corresponde al que hace parte del Consejo de Planeación Provincial.</li> </ul>	<p><b>Parágrafo 1°.</b> El Consejo Directivo será presidido por uno de los Alcaldes, elegido por la mitad más uno de los votos de los miembros que lo conforman.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> La participación de los alcaldes en la junta provincial es indelegable.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> El Consejo Provincial podrá tener invitados especiales u ocasionales, de conformidad con las necesidades temáticas en ejercicio de sus competencias.</p> <p><b>Artículo 19°. Periodo.</b> El periodo del Gobernador o su delegado, de los alcaldes, de los representantes de los concejos municipales, deberá coincidir con el periodo constitucional para el que fueron elegidos. En caso de reemplazo de los mismos por falta absoluta lo será por el resto del periodo.</p> <p><b>Artículo 20°. Sesiones.</b> El Consejo Provincial se reunirá de manera ordinaria y extraordinaria. Los estatutos definirán el número de sesiones y la forma de citación.</p> <p><b>Artículo 21°. Quórum y votación.</b> Las reglas para sesionar, deliberar y tomar decisiones válidas, al interior del Consejo Provincial, será el establecido en los estatutos.</p> <p><b>Artículo 22°. Atribuciones básicas del Consejo Directivo Provincial.</b> El Consejo Directivo Provincial -CDP- llevará a cabo las actividades que le sean aplicables y tengan relación con sus competencias. Además de lo consignado en sus estatutos, deberán tener como mínimo los siguientes componentes básicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) <b>En materia de planificación del desarrollo armónico, integral y sustentable del territorio:</b> Declarar y adoptar los hechos provinciales, adopción del respectivo Plan Estratégico Provincial; definición y adopción de los lineamientos de ordenamiento territorial provincial en articulación con los del nivel departamental; armonización del respectivo plan estratégico con los planes de desarrollo municipal, el Plan de Desarrollo Departamental y los planes de ordenamiento ambiental con incidencia en su jurisdicción, a saber Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas, Planes de Manejo</li> </ul>

<p>de Acuíferos, Planes de Manejo de las Áreas Protegidas; Planes sectoriales de diversos niveles territoriales, con propósitos de fortalecer la capacidad administrativa y de planeación de los municipios que la integran, unificar y/o armonizar los instrumentos de ordenación y gestión catastral;</p> <p>b) <b>En materia de prestación de servicios públicos:</b> autorizar la participación en la prestación de servicios públicos de manera subsidiaria, siempre que la regulación legal del respectivo servicios público así lo prevea.</p> <p>c) <b>En materia de obras de interés provincial:</b> Desarrollar obras de interés supramunicipal, de beneficio para dos o más municipios y realizar la gestión de Contratos Plan de acuerdo a los establecido en la ley.</p> <p>d) <b>En materia fiscal:</b> la expedición del presupuesto anual de Ingresos y Gastos de la Provincia, aprobar el plan de inversiones, con miras a la ejecución de los programas y proyectos concebidos en el Plan Estratégico Provincial.</p> <p>e) <b>En materia administrativa:</b> autorizar al representante legal para celebrar convenios y contratos, como para realizar las alianzas que requiera la entidad para su funcionamiento y cumplimiento del objeto institucional; autorizar al Director para negociar empréstitos, contratos de fiducia pública o mercantil; y la ejecución de obras por el sistema de concesiones, según el ordenamiento jurídico, adopción o modificación de los Estatutos de la Provincia y de Planificación, aprobación de la planta de personal al servicio de la provincia, así como las escalas de remuneración, autorización de la participación de la Provincia Administrativa y de Planificación en la constitución y organización de sociedades, asociaciones, corporaciones y fundaciones o el ingreso a las ya existentes, nombramiento de director de la Provincia Administrativa y de Planificación.</p> <p><b>Parágrafo:</b> Para el cumplimiento de las tareas propias del Consejo Directivo, este podrá crear los Comités que considere pertinente, los cuales se integran con funcionarios de los respectivos Municipios y entidades indígenas y negras en los casos pertinentes.</p> <p><b>Artículo 23°. De la presidencia del Consejo Directivo Provincial y sus atribuciones.</b> La presidencia del Consejo Directivo Provincial deberá ser ejercida por uno de los Alcaldes, y para el período que determine en los estatutos o reglamento interno según sea el caso. Las atribuciones que ejercerá quien ostente la presidencia deberán ser desarrolladas en los estatutos.</p>	<p><b>Artículo 24°. De la Dirección de la Provincia Administrativa y de Planificación.</b> La dirección de las provincias como esquema asociativo territorial y en calidad de entidad pública deberá ser ejercida por un Director Ejecutivo que será seleccionado por el Consejo Directivo en la forma en que determinen los estatutos. El director será el representante legal de la Provincia Administrativa y de Planificación.</p> <p>El Director Ejecutivo de la respectiva Provincia deberá presentar un Informe de Gestión anualmente, el cual deberá contar con el concepto del Consejo Provincial de Planeación y ser aprobado por el Consejo Directivo.</p> <p><b>Parágrafo 1:</b> El período del Director Ejecutivo será de 4 años, inicia el 1ro de Julio en el primer año de gobierno de los nuevos mandatarios locales. Se prohíbe la reelección del director ejecutivo en razón al principio de alternancia en lo público.</p> <p><b>Artículo 25°. Del Consejo Provincial de Planeación – CPP-:</b> La Provincia Administrativa y de Planificación contará con un Consejo Provincial de Planeación. El Consejo estará integrado por delegados de las organizaciones que se inscriban y que tengan presencia en el territorio Provincial. Dichos Consejos deberán estar integrados como mínimo por representantes de los siguientes sectores:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ciudadanas (Veedurías, derechos ciudadanos, cívicas).</li> <li>2. Ambientales (Ecológicas, del hábitat, recursos naturales).</li> <li>3. Sociales (Comunales, comunitarias).</li> <li>4. Campesinas (Organizaciones integradas por población residente en el área rural y con identidad cultural campesina y dedicadas a actividades agrarias).</li> <li>5. Culturales (manifestaciones del arte, la literatura, historia).</li> <li>6. DD.HH y Paz (Víctimas, desplazados, de defensa de derechos humanos, de reconciliación y paz)</li> <li>7. Productivas (de los diferentes sectores económicos)</li> <li>8. Poblacionales (Mujeres, jóvenes, tercera edad, LGBTQ+)</li> <li>9. Étnicas: Donde existan pueblos indígenas y negritudes</li> </ol> <p>Comisión técnica. Estará integrada por los secretarios de planeación de cada Municipio y servirá como espacio de asesoría tanto al Consejo Directivo, como al Consejo de Planeación Participativa.</p>
<p>Este Comité se reunirá acorde a las solicitudes de estos dos órganos. Su funcionamiento se reglamentará en los Estatutos.</p> <p><b>Parágrafo Transitorio:</b> Para la primera elección de los integrantes del Consejo Provincial de Planeación, los alcaldes del Municipio con mayor población y del Municipio con menor población, serán los designados para la elección de los integrantes de este Consejo, teniendo en cuenta que haya una representación equitativa de los Municipios que integran la Provincia.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> El Consejo de Planeación Provincial se reunirá por cuenta propia, de manera periódica y en especial para la construcción de los conceptos que debe emitir sobre el Plan Estratégico, Presupuesto e Informe de Gestión de la Provincia.</p> <p>Las reglas generales de selección y procedimientos para su conformación, serán definidas en los Estatutos de cada Provincia; las específicas para su operación serán objeto de su reglamento interno.</p> <p><b>Artículo 26°. Funciones del Consejo Provincial de Planeación- CPP.</b> Las siguientes son funciones del Consejo Provincial de Planeación:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Analizar y discutir el proyecto del Plan Estratégico Provincial y generar el respectivo concepto en sus diferentes fases de formulación, monitoreo, seguimiento y evaluación.</li> <li>2. Organizar y coordinar una discusión amplia a nivel de los municipios que integran la provincia, sobre el proyecto del Plan Estratégico Provincial, mediante la organización de reuniones con la participación de los sectores que integran dicho Consejo, con el fin de garantizar la participación ciudadana.</li> <li>3. Formular recomendaciones al Consejo Directivo Provincial sobre los contenidos y forma del plan.</li> <li>4. Presentar concepto sobre el Presupuesto de Ingresos y Gastos de la Provincia.</li> <li>5. Presentar observaciones al Informe anual de Gestión de la Provincia el cual deberá ser presentado por el Director Ejecutivo anualmente. Sobre la forma, contenidos e inversiones del mismo.</li> </ol>	<p><b>Parágrafo 1°.</b> La Provincia Administrativa y de Planificación prestará al Consejo Provincial de Planeación el apoyo administrativo, logístico y financiero que sea indispensable para cumplir sus funciones.</p> <p><b>Parágrafo 2:</b> El Delegado de cada sector se reunirá con las organizaciones que integran su sector para de manera colectiva, construir las observaciones y recomendaciones al Consejo de Planeación, que en conjunto establecerá el respectivo concepto para el Plan Estratégico, Presupuesto e Informe de gestión en función del proceso de monitoreo, seguimiento y evaluación. Se considera de obligatorio cumplimiento en el procedimiento de aprobación de cada uno de estos instrumentos, que el Consejo Directivo los tenga en cuenta al momento de aprobación.</p> <p><b>Artículo 27°. Mecanismos de Participación.</b> La provincia podrá hacer uso de los mecanismos de participación que propone el artículo 103 de la constitución política de Colombia, como otros que se amparan bajo la concepción participativa de la democracia deliberativa, tales como: presupuestos participativos, mini-públicos, jurados ciudadanos, encuestas deliberativas, referendos, reuniones comunitarias, foros ciudadanos en línea, e-democracia, conversaciones públicas, círculos de estudio, elaboración colaborativa de políticas, entre otros; cuyo objetivo es aumentar la capacidad de los ciudadanos para involucrarse en formas de toma de decisiones que impacten efectivamente el proceso político y público, alineándolo con sus intereses, opiniones y objetivos. Este enfoque contribuye a la cultura política al fomentar una democratización de la sociedad y un fortalecimiento del rol ciudadano.</p> <p style="text-align: center;"><b>CAPITULO VI</b> <b>Financiación, Patrimonio y Rentas</b></p> <p><b>Artículo 28°. Fuentes de financiación.</b> El patrimonio y rentas de las Provincias estará constituido por:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) El producto de la sobretasa hasta del dos por mil (2 x 1.000) sobre el avalúo catastral de los inmuebles ubicados en la competencia territorial de la respectiva Provincia Administrativa de Planificación.</li> <li>b) El 25% de la plusvalía que recolecte cada Municipio.</li> <li>c) Contratos Plan. Las provincias para ejercer las competencias delegadas por parte de la Nación y/o el Departamento, recibirá los recursos económicos que el contrato plan establezca. En cumplimiento del artículo</li> </ol>

18 de la ley 1454 se priorizará la firma de contratos plan con esquemas asociativos como las PAP

d) Fondo de Desarrollo Regional los esquemas asociativos como las Provincias Administrativas y de Planificación podrán acceder a los recursos dispuestos en él.

e) Adicionar una inversión no menor al 1% del valor total del proyecto de explotación hidroeléctrica que se realice en Municipios de la Provincia con destinación específica de saneamiento ambiental.

f) Un 1% que se genere de la venta de la explotación de recursos naturales que generan transferencias a la nación o al Municipio.

g) Un 3% de las distribución de energía que se realiza en la respectiva Provincia.

h) Créase una subcuenta en el Fondo Nacional Ambiental con destino a las Provincias Administrativas y de Planificación que les permita financiar las acciones de gestión ambiental.

i) El Departamento aportará a las provincias el porcentaje de sus ingresos corrientes que determine la Asambleas y los municipios el porcentaje sobre los mismos ingresos que determinen los concejos respectivos.

j) El 10% del recaudo de multas ambientales emitidas por la CAR, cuando estas multas se hayan generado en municipios provinciales.

k) Los recursos que se generen de la promoción de alianzas para la prosperidad para la mitigación de impactos ambientales y sociales derivados de la actividad minero energética.

l) Los recursos que establezcan las leyes, ordenanzas y acuerdos.

m) Las donaciones que perciba de entidades públicas o privadas.

n) Los ingresos que perciba por desarrollo de obras o proyectos.

o) Los recursos de cofinanciación o cooperación que gestione y reciba para adelantar sus funciones, programas y proyectos.

p) Los recursos que reciba por la ejecución de contratos o convenios plan y de delegación.

q) Los recursos que directamente gestione, o los que reciba en virtud de convenios o contratos, correspondientes a los gastos administrativos de la ejecución de proyectos.

r) Los rendimientos de sus recursos y aportes.

s) Los demás recursos que perciba en desarrollo de su objeto.

**Artículo. 29°. Incentivos a la conformación de Provincias Administrativas y de Planificación.** Con el fin de hacer efectivos los principios de solidaridad, equidad social, sostenibilidad ambiental, equilibrio territorial, paz y convivencia previstos en la ley 1454 de 2011, la Nación y los Departamentos promoverán la conformación de Provincias Administrativas y de

planificación a través de incentivos para que se asocien e integren Municipios de diferente categoría. El incentivo consistirá en la financiación entre un (1) y hasta (3) años de funcionamiento de la Provincia con equipo básico: Director ejecutivo, secretario y gestor de proyectos.

**Artículo 30°. Presupuesto.** Para el adecuado funcionamiento de la Provincias, anualmente se constituirá y aprobará, con la mitad más uno de los integrantes del Consejo Directivo Provincial - CDP-, el Presupuesto de ingresos y gastos, el cual requiere contar con el concepto del CPP antes de su aprobación.

**CAPITULO VII  
Tipología de Provincias**

**Artículo. 31°. Tipología de Provincias.** En reconocimiento de la diversidad rural y de las dinámicas territoriales que existe en Colombia, se establecen tres tipologías, que buscan reconocer diversos grados de interacción y movilidad, de actividades económicas predominantes, de reserva y conservación de ecosistemas estratégicos y de población asentada en los diversos municipios dispuestos a conformarse en Provincias Administrativas y de Planificación. Estas Provincias se denominarán: Provincias Urbano-Rurales, Provincias Intermedias y Provincias Rurales.

**Artículo 32°. Provincias Urbano-Rurales.** Corresponden a las que se conforman y están en límites de las ciudades capitales o de las áreas metropolitanas existentes al momento de conformarse la respectiva Provincia, suman una población conjunta de al menos 500.000 habitantes, se evidencian como Hechos Provinciales dinámicas urbano rurales ya configurados, los municipios que la conforman están a menos de 4 horas de distancia entre la cabecera municipal y la ciudad capital del respectivo Departamento.

**Artículo 33°. Provincias Intermedias.** Corresponden a las que se conforman con características más equilibradas entre dinámicas rurales y urbanas determinado por el índice de ruralidad, poseen en conjunto una población entre 100.000 y menos de 499.999 habitantes, la distancia de las cabeceras de los municipios con la Capital del Departamento respectivo es entre 4 y 8 horas.

**Artículo 34°. Provincias Rurales.** Corresponden a las que poseen características rurales predominantemente y poseen amplias zonas de

conservación de ecosistemas naturales estratégicos, poseen en su conjunto una población menor de 100.000 habitantes, las cabeceras de sus Municipios se encuentran a más de 8 horas de distancia de la capital del Departamento.

**Artículo 35°. Incentivos según la tipología de la Provincia.** Como incentivos a la conformación de Provincias Administrativas y de Planificación, se plantea como se expresa en el artículo 26, la financiación de un equipo básico para el funcionamiento de la Provincia, este apoyo se otorgará por parte de la nación y el Departamento, según la Tipología de la Provincia.

Para las Provincias Urbano Rural será de máximo un (1) año, en el caso de la Provincias Intermedias de dos (2) años y en las Provincias Rurales de máximo tres (3) años.

**Artículo 36°. Transición hacia la Provincia como Entidad Territorial.** Demostrados indicadores de efectividad en la autonomía en su funcionamiento, la consolidación de la Asociatividad de los Municipios que la integran, el cumplimiento de funciones y competencias de manera óptima y el mejoramiento de indicadores de bienestar de la población, podrá establecerse como Entidad Territorial, acorde a las condiciones que la Constitución y la Ley Orgánica respectiva determinen.

**CAPITULO VIII  
Controles y Otras disposiciones**

**Artículo 37°. Garantías.** Como entidad pública, los bienes y rentas de la Provincia Administrativa y de Planificación son de su propiedad exclusiva, gozarán de las mismas garantías que los bienes públicos.

**Artículo 38°. Control Fiscal y de Gestión.** El control fiscal y de gestión de las Provincias Administrativas y de Planificación se realizará, de acuerdo a las normas vigentes que rigen dicho control en Colombia para este tipo de entidades.

**Artículo 39°. Contratos.** Los contratos que celebren las provincias administrativas y de planificación se someterán a lo dispuesto en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y normas que lo modifiquen, adiciones o sustituyan.

**Artículo 40°. Actos provinciales.** Los actos que expidan las provincias administrativas y de planificación en ejercicio de sus funciones

administrativas, se expresarán en forma de Acuerdos para las decisiones del Consejo Directivo Provincial y de Resoluciones para las que defina el Director Ejecutivo- Las decisiones que amparan tanto los Acuerdos como las Resoluciones son actos de naturaleza administrativa y se sujetarán a las Contenciones del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

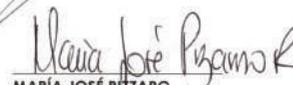
**Artículo 41°. Control jurisdiccional.** El control jurisdiccional de los actos, contratos, hechos y operaciones de las Provincias Administrativas y de Planificación será de competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

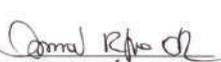
**Artículo 42°.** A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, se entiende que hay incompatibilidad entre los esquemas asociativos de Área Metropolitana y Provincia, por lo cual ningún Municipio podrá pertenecer a ambos.

**Artículo 43°. Vigencia y derogatoria.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación previa sanción y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congressistas,

**LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA  
Senador de la República**

  
**MARÍA JOSÉ PÍZZARO  
Senadora de la República**

  
**OMAR DE JESÚS RESTREPO  
Senador de la República**

PROYECTO DE LEY 426 DE 2025 SENADO

"Por la cual se expiden las normas para la organización y funcionamiento de las Provincias Administrativas y de Planificación-PAP"

1. INTRODUCCIÓN

El concepto de provincias ha sido implementado a lo largo y ancho de la conformación de la nación y el Estado en Colombia, antes del a constitución de 1991 las provincias habían sido una forma adoptada en la que se dividió el territorio colombiano; pero este concepto de provincias que por su forma se asemejaba más al federalismo, ya que en la República de la Nueva Granada se adoptó la división territorial en provincias, cantones y distritos parroquiales, las cuales contaban con gobernadores y cámaras provinciales; para 1856 existían 36 provincias dotadas con su propia constitución, pero con una reforma a la constitución en 1854, se permitió la formación de estados, variando así el concepto de provincias<sup>1</sup>.

Esto significa que, a lo largo de la historia colombiana, las entidades territoriales con rasgos en común han intentado asociarse bajo algún esquema para alcanzar un objetivo común, pero las múltiples reformas constitucionales que se han dado en el país, a la vez ha incidido en que estos esquemas asociativos no hayan podido desarrollarse a profundidad, primero fueron las provincias, luego los estados y hoy los departamentos.

La constitución de 1991 recoge el término de provincias, pero no bajo la figura implementada durante la República de la Nueva Granada, sino, bajo un nuevo concepto en el que se posibilita la asociación de varios municipios o territorios indígenas, circunvecinos pertenecientes a un mismo departamento. Todo esto conlleva a que la formación de la nación en Colombia ha buscado siempre encontrar la estructura territorial que mejor se adapte a las múltiples características de la geografía colombiana, las diferentes expresiones culturales y a la riqueza étnica, artística y poblacional

<sup>1</sup> Aguilera Peña Mario, en <http://www.banrepultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-145/division-politica-administrativa-de-colombia>

que hay en el país; presentándose varias propuestas que en ocasiones no daban respuesta a las necesidades de los colombianos que están asentados en los territorios más recónditos e inhóspitos de la geografía colombiana, a cientos de lugares en la Colombia profunda donde no ha podido llegar el Estado a cumplir su función y garantizar a los asociados todo aquello que estos demandan.

Es una verdad de Perogrullo que Colombia es un país de regiones, con una riqueza cultural, artística, en dialectos y lenguas, así como en saberes ancestrales y la más rica biodiversidad, regiones con las que se tiene una cuenta pendiente al ser un país con una alta tendencia al centralismo.

A partir de la Constitución de 1991 se ha propendido por la integración territorial bajo diversas formas o esquemas asociativos, ya sea a través de Áreas Metropolitanas, Regiones Administrativas de Planificación, Regiones Entidades Territoriales, las asociaciones de departamento y municipios, entre otras que ya han sido o vienen siendo normativizadas, correspondiendo cada una a una realidad local y territorial, faltando por desarrollar el marco normativo para las Provincias Administrativas de Planificación, que es lo pretendido por este proyecto de ley.

Además, La actual estructura de gobernanza en Colombia ha concentrado la toma de decisiones en el nivel central, lo que ha provocado profundas desigualdades entre las áreas urbanas y rurales. Según informes de Terridata (2023)<sup>2</sup> y Planeación Nacional (2023)<sup>3</sup>, menos del 25% de los recursos destinados al desarrollo se canaliza hacia las zonas rurales, generando inversiones insuficientes en infraestructura y servicios básicos. Esta centralización ha limitado la capacidad de respuesta ante los desafíos de la ruralidad y ha dejado a las comunidades campesinas sin atención adecuada en temas cruciales como el acceso a la tierra, la seguridad alimentaria y la protección ambiental.

2. PROBLEMÁTICA

<sup>2</sup> Terridata. (2023). Informe de Inversión en Infraestructura Urbana y Rural. [En línea].

<sup>3</sup> Planeación Nacional. (2023). Diagnóstico y Proyecciones del Desarrollo Territorial. [En línea].

Las realidades de los municipios en Colombia demuestran que estos afrontan un sin número de problemáticas de índole administrativo, fiscal, financiero, social, ambiental, seguridad, pobreza y desigualdad. Pero a la vez tiene grandes riquezas naturales, sociales, culturales y una población con alta calidez humana que, además necesitan ser potenciadas, pero con el esfuerzo en muchos casos, de los municipios en solitario y de sus mandatarios no es suficiente para alcanzar los niveles óptimos que posibiliten un desarrollo humano y territorial sostenible, por lo que se hace necesario aunar esfuerzos entre entidades territoriales para gestionar de manera eficiente sus recursos.

Otros esquemas asociativos como las Áreas Metropolitanas o las asociaciones de municipios no representan una posibilidad para que estas entidades territoriales se adscriban y así poder gestionar planes, programas y proyectos que faciliten un desarrollo integral, por lo que se ven en la necesidad de seguir gestionando sus recursos de forma individual.

La Corporación para la Participación Ciudadana - Conciudadana, enuncia en los textos sobre las Provincias Administrativas y de Planificación en Antioquia que: "Desde el año 2011, cuando se sancionó la ley 1454 de Ordenamiento Territorial, que abrió la posibilidad a la creación de Provincias Administrativas y de Planificación, se observó que no se desarrollaron a detalle las competencias y funciones, así como sus órganos de gobierno, los instrumentos de gestión y la financiación. Por ello, es preciso aclarar que la Asamblea Departamental cuando se refiere a estos asuntos en la Ordenanza 68 de 2016, se refiere a la figura de Área Metropolitana y toma como referencia de ella estos elementos, hasta tanto una ley no los establezca específicamente para las Provincias. Dicho en otras palabras: a falta de una ley de Provincias, se tomó como referencia lo dicho para Áreas Metropolitanas, que al igual que las Provincias, también cumplen un rol como esquema asociativo de municipios. En la medida que las Provincias Administrativas y de Planificación creadas en el Departamento de Antioquia han empezado a funcionar, se han detectado necesidades y propuestas más específicas para su organización y funcionamiento, las cuales requieren de reglas de juego más claras y garantistas para las Provincias. Con base en

estas experiencias, se está elaborando un Proyecto de Ley para llevar al Congreso de la República<sup>4</sup>.

La Concentración de Decisiones y Desigualdad Territorial: La inversión en infraestructura y proyectos de desarrollo se concentra en centros urbanos, mientras que las áreas rurales reciben menos del 25% de los recursos públicos destinados al desarrollo (Terridata, 2023; Planeación Nacional, 2023). Esta distribución desigual ha generado brechas significativas en el acceso a servicios esenciales.

Insuficiente Atención Municipal y de las CAR al Tratado de Escazú: A pesar del compromiso internacional asumido en el Tratado de Escazú, diversos reportes del Ministerio del Ambiente (2023) evidencian que menos del 30% de los municipios rurales cuenta con planes de acción ambiental efectivos. Las CAR, encargadas de la supervisión y control ambiental, enfrentan dificultades para coordinar y aplicar de manera integral las medidas necesarias, dejando a las comunidades vulnerables frente a riesgos ambientales.

Respuesta Inadecuada a los Extremos del Cambio Climático: El incremento de eventos extremos, como sequías e inundaciones, ha afectado a los territorios rurales. Datos del Ministerio del Interior (2023)<sup>5</sup> indican un aumento del 15% en la incidencia de fenómenos meteorológicos extremos en áreas rurales durante la última década, lo que evidencia la falta de capacidad y recursos para enfrentar estos desafíos.

Derechos del Campesinado y Justicia Ambiental Insuficientemente Garantizados: Las comunidades campesinas enfrentan una situación crítica en cuanto al acceso a la tierra, la seguridad jurídica y la protección contra la pérdida de sus territorios. Estadísticas del Ministerio de Agricultura (2023) señalan que aproximadamente el 40% de la población rural experimenta dificultades para regularizar la propiedad, lo que limita su desarrollo y afecta la soberanía alimentaria.

<sup>4</sup> <http://conciudadania.org/images/contenidos/noticias/2018/SEPTIEMBRE/PLEGABLE.pdf>

<sup>5</sup> Ministerio de Agricultura. (2023). Estadísticas sobre el Acceso a Servicios Básicos en Zonas Rurales. [En línea].

Por tanto, se hace necesario una ley que regule de manera específica los esquemas asociativos de Provincias administrativas de Planificación, de forma tal que corresponda a las dinámicas propias de los municipios y que a su vez estos determinen cuál es el mejor esquema para el desarrollo integral de los territorios.

**3. OBJETIVOS:**

**3.1. General:**

Establecer las normas generales para la organización de Provincias Administrativas y de Planificación como esquemas asociativos territoriales.

**3.2. Específicos:**

- Dotar a las entidades territoriales de los recursos normativos para la conformación de las Provincias Administrativas y de Planificación.
- Promover la articulación supramunicipal e integración rural y urbana bajo un enfoque de equidad social, diversidad cultural, gestión ambiental y desarrollo integral.

**4. JUSTIFICACIÓN**

Desde la formación como estado nacional se ha discutido en múltiples ocasiones cuál era la forma de Estado más conveniente o adecuada que se adaptara a la realidad del país de regiones que es Colombia, por eso desde la época de la colonia las discusiones fueron entre centralistas y federalistas; pasando por estos dos modelos durante lo largo y ancho de la historia colombiana hasta llegar a la deliberación de la constitución de 1991 donde también se retomó la esa vieja temática donde tenuemente aparecieron voces que hablaron del Estado autonómico o el Estado de regiones; pero a la final prevaleció la idea que se expresa en el artículo 1 de la Constitución, es decir que Colombia es un Estado organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales.

*con que se presentan por ejemplo hurtos, los cuales suelen ser particularmente altos en las ciudades en comparación a los demás municipios.*

De lo anterior se puede colegir la necesidad de fomentar la asociatividad de los municipios en Colombia, toda vez que es pertinente desarrollar estrategias prácticas que posibiliten la integración de los entes territoriales ya que esto comparten elementos en común como: paisajes, ecosistemas, cuencas hidrográficas, áreas protegidas, zonas marino costeras y espacios transformados tales como áreas de desarrollo, áreas conurbadas, ejes o corredores de desarrollo, entre otros, que superan los límites político-administrativos de las entidades territoriales. Estos espacios requieren de figuras asociativas para abordar la planificación y gestión estratégica en ámbitos supramunicipales, subregionales, supradepartamentales o regionales. En este contexto, las figuras asociativas son instrumentos de articulación y desarrollo territorial, que parte de las propias entidades territoriales de manera cooperativa para abordar problemas y temáticas conjuntas<sup>5</sup>.

Además es claro señalar, que uno de los puntos frágiles, hoy día, de las figura asociativa de las provincias, es su fuente de financiación para funcionamiento, el presente proyecto de ley pretende solucionar de fondo esta situación mediante la discusión de posibles fuentes de financiación emergidas de la asignación de competencias territoriales.

**5. MARCO LEGAL**

**5.1 Marco legal actual**

Como ya se ha mencionado, se hace necesario el desarrollo normativo para la conformación y la organización de los esquemas asociativos territoriales de las provincias, toda vez que existe el marco legal para otros esquemas de asociación territorial contenidos en la ley, pero aún no se ha regulado lo concerniente a los Provincias Administrativas de Planificación, en el contexto normativo colombiano se encuentra referente al tema que:

El artículo 321 de la Constitución política de Colombia determina:

La Ley de Ordenamiento Territorial, obedeciendo al mandato constitucional estableció la distribución entre las competencias de la nación y las entidades territoriales, e igualmente definió los instrumentos para el desarrollo territorial y estableció las normas generales para la organización territorial; es así que esta misma disposición normativa enunció cuales serían los esquemas asociativos territoriales de la siguiente manera:

*"Constituirán esquemas asociativos territoriales las regiones administrativas y de planeación, las regiones de planeación y gestión, las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planeación, y las asociaciones de municipios".<sup>6</sup>*

De los esquemas asociativos mencionados referidos a entidades territoriales bajo la categoría de municipio tenemos que:

- Áreas Metropolitanas cuentan con la expedición de la ley 1625 de 2013 que las ha dotado de un régimen político, administrativo y fiscal, que dentro de la autonomía reconocida por la Constitución Política y la ley.
- Asociaciones de municipios se encuentra regulada en el capítulo IX de la Ley 136 de 1994 y definido en la Ley 1454 de 2011.

Quedando pendiente la regulación y reglamentación para las Provincias Administrativas y de Planificación, por consiguiente, se hace necesario el desarrollo normativo para este esquema asociativo si tenemos en cuenta que en los 1101 municipio de Colombia y según el Informe de Medición de desempeño Municipal en 2017, en el componente de los resultados de desarrollo se concluyó<sup>7</sup>:

- *Los retos no son tan heterogéneos entre grupos de capacidades iniciales como en el componente de gestión, es decir, no siempre los municipios con mayores recursos y más urbanos están mejor. Esto se debe a los resultados del componente de seguridad, en donde los municipios de menores capacidades iniciales están relativamente mejor.*
- *Todos los municipios tienen altos rezagos en servicios públicos y educación independientemente de su nivel de capacidades iniciales.*
- *En promedio, las ciudades tienen la puntuación más baja en la dimensión de seguridad y convivencia, por lo que es uno de sus principales retos. Esto se debe a la frecuencia*

<sup>6</sup> Artículo 10. Ley 1454 de 2011, Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.

<sup>7</sup> [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/MDM/Resultados\\_MDM\\_2017.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/MDM/Resultados_MDM_2017.pdf) pág. 24

*"las provincias se constituyen con municipios o territorios indígenas circunvecinos, pertenecientes a un mismo departamento, La Ley dictará el estatuto básico y fijará el régimen administrativo de las provincias<sup>8</sup> que podrán organizarse para el cumplimiento de las funciones que les deleguen entidades nacionales o departamentales y que le asignen la ley y los municipios que las integran"*

El mandato constitucional anterior no ha sido desarrollado más que de manera enunciativa en la ley 1454 de 2011 así:

**ARTÍCULO 9o. OBJETO.** El Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo autónomo y autosostenible de las comunidades.

La definición de políticas y modos de gestión regional y subregional no estará limitada a la adición de entidades de planeación y gestión e incluirá alternativas flexibles.

Igualmente, el Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales nacionales y las de países vecinos y fronterizos tendientes a la conformación de alianzas estratégicas que promuevan el desarrollo social, económico y cultural.

El Gobierno Nacional promoverá la conformación de esquemas asociativos a través de incentivos a las regiones administrativas y de planeación, regiones de planeación y gestión, provincias administrativas y de planeación, áreas metropolitanas y entidades territoriales económicamente desarrolladas, para que se asocien con las más débiles, a fin de hacer efectivos los principios de solidaridad, equidad territorial, equidad social, sostenibilidad ambiental y equilibrio territorial previstos en los numerales 8 y 15 del artículo 3o de la presente ley...

**ARTÍCULO 10. ESQUEMAS ASOCIATIVOS TERRITORIALES.** Constituirán esquemas asociativos territoriales las regiones administrativas y de planeación, las regiones de planeación y gestión, las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planeación, y las asociaciones de municipios.

Pero ya de manera un poco más específica, la ley 1454 de 2011 prescribe lo siguiente:

**ARTÍCULO 16. PROVINCIAS ADMINISTRATIVAS Y DE PLANIFICACIÓN.** Dos o más municipios geográficamente contiguos de un mismo departamento podrán constituirse mediante ordenanza en una provincia administrativa y de planeación por solicitud de los alcaldes municipales, los gobernadores o del diez por ciento

<sup>8</sup> Subrayas fuera del texto original.

(10%) de los ciudadanos que componen el censo electoral de los respectivos municipios, con el propósito de organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y la ejecución de proyectos de desarrollo integral, así como la gestión ambiental"

Las citas normativas que anteceden, puede decirse, es lo que hasta el momento se ha desarrollado en el orden Nacional, tenemos, entonces, que los esquemas asociativos de los que trata la ley 1454 de 2011, Áreas Metropolitanas, Asociaciones de Municipios, Asociaciones de Áreas Metropolitanas, Asociaciones de Departamentos y Provincias Administrativas y de Planificación, entre otros, han carecido de profundización normativa a excepción de las Áreas Metropolitanas la cual cuenta con la Ley 1625 de 2013.

Ante este vacío la pretensión del siguiente Proyecto de Ley es organizar de manera amplia para el territorio nacional una ley que regule el esquema asociativo de las Provincias Administrativas y de Planificación.

Hoy cobra capital importancia dicho Proyecto de Ley ya que algunos departamentos vienen trabajando en la asociación a través de Provincias Administrativas y de Planificación, caso especial es el Departamento de Antioquia con 5 provincias ya constituidas en uso de la expresión de la ley 1454 que dio la competencia a las Asambleas departamental para generar una ordenanza en tal sentido, así mismo en el departamento de Santander.

Para el caso de Antioquia es la Ordenanza 068 de 2017, con su posterior modificación mediante la Ordenanza 025 de agosto de 2017, ha servido de marco general para el esquema asociativo en el departamento, sin embargo, la misma ordenanza en su artículo 2 manifiesta ser un régimen transitorio mientras que se expidan las normas pertinentes.

**5.2. Marco Legal Projectado**

Si bien esta ley nacerá a la vida jurídica en el marco de una institucionalidad preexistente, se tiene plena conciencia de que hay elementos fundamentales sobre los que se debe seguir trabajando. La construcción de normas complementarias será crucial para lograr los propósitos de equidad, inclusión y garantía de derechos que se proponen. En ese sentido, las provincias deben contribuir activamente a la consolidación de un nuevo

pacto territorial que fortalezca el Estado social de derecho desde los territorios.

A la luz del informe de la Misión de Descentralización del DNP (2024) se reafirma la necesidad de impulsar una segunda ola de descentralización que articule el reconocimiento de la diversidad territorial con la garantía de derechos, la inclusión de poblaciones históricamente marginadas y la transición hacia un Estado abierto y participativo.

En este marco las provincias deben posicionarse como actores dinamizadores de reformas estructurales que viabilicen una nueva arquitectura institucional orientada al cierre de brechas, la equidad y el fortalecimiento de capacidades locales. Esto implica avanzar hacia una nueva categorización de entidades territoriales, la expedición de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial renovada y la reconfiguración del sistema de transferencias, mediante el rediseño del Sistema General de Participaciones (SGP), el Sistema General de Regalías (SGR) y la creación de un Fondo de Convergencia Económica Territorial (FECET).

Uno de los principios rectores que deben guiar esta transformación es el ordenamiento territorial alrededor del agua, establecido como eje central en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Este enfoque implica reconocer al agua como sustento de la vida, la biodiversidad, la producción y el equilibrio ecosistémico y ubicarla como criterio fundamental en la planificación territorial. En este sentido, las provincias están llamadas a articular políticas que promuevan la gestión comunitaria del agua, el fortalecimiento de los acueductos rurales y el reconocimiento de todos los servicios públicos como derechos fundamentales.

Además, las provincias enfrentan retos significativos en la implementación de la Transición Energética Justa (TEJ) y la adaptación al cambio climático desde los territorios. La Hoja de Ruta para la TEJ en Colombia propone orientaciones para garantizar la participación vinculante de las comunidades, la democratización energética y la mitigación de impactos socioambientales promoviendo la gestión territorial y comunitaria de la energía, así como la justicia tarifaria.

En cuanto a la transformación digital, la aprobación del CONPES 4144 sobre la Política Nacional de Inteligencia Artificial representa una oportunidad para construir un enfoque territorial de la innovación. Esta política busca potenciar condiciones para la correcta implementación de la inteligencia artificial, incluyendo gobernanza adecuada, infraestructura, innovación, desarrollo del talento e identificación de riesgos, con el objetivo de fomentar

una economía basada en el conocimiento y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Desde esta perspectiva, las provincias pueden convertirse en nodos de innovación pública territorial, aplicando soluciones inteligentes en la planificación, gestión de datos y toma de decisiones participativas, promoviendo su uso ético y responsable en sectores clave como la salud, la educación y la agricultura.

Otro eje estratégico es la promoción de la soberanía alimentaria y la garantía de los derechos del campesinado. El Acto Legislativo 01 de 2023 reconoce al campesinado como sujeto de derechos y de especial protección y establece un mandato para avanzar hacia modelos agroecológicos, conservación de semillas nativas y fortalecimiento de economías campesinas, familiares y comunitarias. Las provincias deben convertirse en territorios protectores de estos derechos y facilitadores de políticas públicas diferenciales.

En paralelo, las provincias están llamadas a contribuir al tránsito desde una economía extractiva hacia una economía productiva, territorialmente diversa y ambientalmente sostenible. Esto implica reconocer y fortalecer las capacidades locales para crear valor en armonía con los ecosistemas. Esta transición debe orientarse por una lógica de valor público, donde las políticas públicas, la inversión social y el conocimiento comunitario se articulen para generar impactos positivos en los territorios, reconociendo el rol central de las comunidades, los saberes ancestrales y el Estado como agente innovador.

En suma, el papel de las provincias no se limita a la gestión supramunicipal de proyectos, sino que se proyecta como actor propositivo en el debate nacional sobre la descentralización, contribuyendo a consolidar una gobernanza democrática, deliberativa y transformadora del territorio.

**6. ANTECEDENTES.**

Se ha esbozado que el departamento de Antioquia cuenta con 10 Provincias constituidas mediante ordenanzas departamentales, todas bajo el régimen transitorio del que habla el artículo 2 de la ordenanza 068 de 2017:

"para las provincias administrativas y de planificación en su calidad de esquema asociativo territorial y ante los vacíos normativos". Se tendrá en cuenta para su organización, funcionamiento y administración y mientras que se expidan las normas pertinentes<sup>9</sup>, las figuras, instrumentos, componentes y mecanismos pertenecientes a otros esquemas asociativos territoriales."

La ordenanza 068 tiene como fin establecer las normas generales para la creación y organización de las Provincias Administrativas y de Planificación en el departamento de Antioquia, aun así es evidente el vacío para otros departamento y la misma ordenanza de manera explícita, como ya se citó, en su artículo 2 expresa de que de lo que se trata es de un régimen transitorio, esta ordenanza posteriormente fue modificada en cuanto a la composición de la Junta provincial por la ordenanza 025 de 2017, pero en todo caso no suplió el vacío normativo de orden Nacional para estos esquemas asociativos, toda vez que no tiene competencia una ordenanza para hacerlo y que sigue a la espera de la regulación Nacional.

A manera de recuento histórico y como esbozo general que permita evidenciar aún más la necesidad de una ley que desarrolle las PAP haremos una pequeña síntesis de lo alcanzado hasta ahora en el Departamento de Antioquia:

- Ordenanza 068 de 2017.

La ordenanza 068 de 2017 "**por la cual se establece el marco general para la creación y organización de provincias administrativas y de planificación en el departamento de Antioquia**" fue discutida durante el año 2106 den el Departamento, aprobada de conformidad con la ley en el seno de la Asamblea Departamental y Sancionada por el Señor Gobernador de Antioquia el 2 de enero de 2017.

De lo que trata la Ordenanza es de establecer un marco general para las Provincias Administrativas y de Planificación, en dicho propósito conserva analogías con el esquema asociativo de Área Metropolitana pero también establece diferencias profundas con este en cuanto al espíritu de uno y otro y a la estructura vertical de los órganos directivos del Área frente a la relación simétrica que conservan los mandatarios locales de la Provincia.

<sup>9</sup> Subrayas fuera del texto original  
<sup>10</sup> Subrayas fuera del texto original

<p>En lo referido a las características similares entre la ley 1625 de 2013, ley de Áreas Metropolitanas, y la ordenanza 068 de 2017, Ordenanza Marco de Provincias, encontramos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Actuaciones y actividades a realizar</li> <li>2. La definición de Hecho Provincial y Hecho Metropolitano</li> <li>3. Los criterios para la determinación de los Hechos Provinciales y los hechos Metropolitanos.</li> <li>4. El mandato para la formulación de un Plan Provincial Y un Plan Metropolitano.</li> <li>5. La naturaleza jurídica de ambos esquemas es el de Entidad administrativa.</li> </ol> <p>En relación a diferencias normativas entre la ley 1625 de 2013 y la ordenanza 068 de 2017 encontramos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Financiación: las Áreas Metropolitanas (artículo 28) tienen el producto de la sobretasa del dos por mil sobre el avalúo catastral de los inmuebles ubicados en la jurisdicción. Las Provincias no tienen dicha sobretasa.</li> <li>2. Objeto: las Áreas buscan un ordenamiento del territorio en torno a un municipio núcleo. En Provincia el modelo centro periferia no es el abordado y los municipios tejen relaciones horizontales.</li> <li>3. Jurisdicción y domicilio. En el Área dada la existencia del municipio núcleo la sede corresponde a este, en la Provincia es el determinado por su Junta Provincial.</li> <li>4. Elección de Director: en el Área es potestad del Presidente Metropolitano presentar la terna, en Provincia a todos los miembros de la Junta Provincial les asiste este derecho</li> <li>5. El presidente del esquema asociativo en Área Metropolitana es el alcalde del municipio núcleo, en Provincia es cualquier alcalde de la Junta Provincial.</li> <li>6. El plan integral de desarrollo, el Plan de inversiones y el Presupuesto anual de rentas y gastos y la elección del director debe contar para el esquema de Área con el voto positivo del presidente de la Junta, en el esquema asociativo de Provincia el Presidente no tiene poder de veto.</li> </ol>	<p>7. La conformación de la Junta metropolitana y la Junta Provincial es otra gran diferencia entre los esquemas asociativos, en el primero los Concejales tienen 2 asientos de los cuales uno pertenece al Municipio núcleo, en Provincia la ordenanza 068 no contempló la participación de los Concejales, de ahí la modificación que surgió con la ordenanza 025.</p> <p>- <u>Ordenanza 025 De 2017</u></p> <p>La ordenanza 025 de 2017 concretamente de lo que trata es de una modificación al artículo 17 de la ordenanza 068 de 2017 en la cual se establecía la conformación de la Junta Provincial, no obstante, dicha modificación no avanza hasta dar la posibilidad a los Concejos municipales de hacer parte íntegra de la Junta Provincial, sino que simplemente les permitió tener dos representantes.</p> <p>La ordenanza plantea en su artículo primero:</p> <p>"modifíquese el artículo 17 de la ordenanza N° 68 de 2017. En consecuencia, dicho artículo quedará de la siguiente manera:</p> <p>ARTÍCULO 17: CONFORMACION DE LA JUNTA PROVINCIAL: Este órgano de dirección, estará conformado por los siguientes miembros:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El Gobernador o su delegado</li> <li>2. Los alcaldes de cada uno de los municipios que integran la respectiva Provincia Administrativa y de Planificación.</li> <li>3. Dos (2) representantes de los Concejos Municipales designados democráticamente por los presidentes de dichas corporaciones públicas de elección popular.</li> </ol> <p>La ordenanza 025 de 2017 modificó la Junta Provincial pero no dio participación directa a los concejales en dicha Junta, sino que les facultó para elegir sus dos representantes, caso contrario sucede en el esquema de Área Metropolitana.</p> <p>Expresada de manera comparativa la ordenanza 068 y la 025 con la ley de áreas, toda vez que se ha planteado que ante el vacío normativo existente para las PAP se basaron especialmente en la ley 1625 de 2013, encontramos que se trata a pesar de las coincidencias de un esquema asociativo diferente que le urge ser reglamentado, máxime si ya tenemos</p>
<p>para el caso del departamento de Antioquia 10 provincias constituidas mediante ordenanzas departamentales, de las cuales se destacan:</p> <p>- <u>Ordenanza 54 De 2016</u></p> <p>La ordenanza 54 del 22 de diciembre de 2016 "<b>por medio de la cual se crea la Provincia administrativa y de planificación de "CARTAMA"</b> en el departamento de Antioquia" fue la punta de lanza de la proliferación de este tipo de esquemas asociativos en el país.</p> <p>La provincia de Cartama, dejaba para la historia un elemento planificador del cual ya se venía hablando y era el hecho de que allí donde terminan los límites geográficos y administrativos no necesariamente terminan los políticos, espacios de frontera entre una municipalidad y otra se encontraban en dificultades jurídicas para ser invertidas por el Estado, el organizarse alrededor de una cuenca permitía resolver de manera conjunta los problemas territoriales.</p> <p>La provincia de Cartama como lo expresa el artículo primero de la ordenanza que se viene citando está constituida por los municipios de <b>Jericó, Támeis, Montebello, Pueblo rico, Valparaíso, Garamanta, Tarsó, Fredonia, Venecia, Santa Bárbara y La Pintada</b>. 11 municipios organizados en torno a la cuenca de Carama planean de manera conjunta el territorio al suroeste de Antioquia.</p> <p>- <u>Ordenanza 04 De 2018</u></p> <p>Siguiendo el ejemplo de sus vecinos, también en el Suroeste de Antioquia, el 14 de marzo de 2018 se da la ordenanza 4 "<b>por medio de la cual se crea una provincia administrativa "la provincia administrativa y de planificación -PAP- de Penderisco y Sinifaná en el departamento de Antioquia"</b></p> <p>La provincia de Penderisco y Sinifaná está conformada por los municipios de <b>Amagá, Angelópolis, Anzá, Betulia, Caicedo, Concordia, Tifiribí y Urao</b>. 8 municipios siguen el mismo esquema de organizarse alrededor de la cuenca de Penderisco y Sinifaná, conservaba también como Cartama una prohibición de no superar el 10% en gastos de funcionamiento, ya que para la fecha se empezaba a temer que se convirtieran en esquemas burocráticos solamente.</p>	<p>- <u>Ordenanza 6 De 2018</u></p> <p>La ordenanza 06 del 14 de marzo de 2018 "<b>por medio de la cual se crea una provincia administrativa "la provincia administrativa y de planifica -PAP- de La Paz en el departamento de Antioquia"</b> se constituía en la muestra que el esquema asociativo salía de la región Suroeste del departamento y pasaba al Oriente, subregión donde la sociedad civil desde hacía más de 20 años hablaba del esquema asociativo, pero que a la fecha no había logrado concretarlo.</p> <p>A su vez la Provincia de La Paz, conformada por los municipios de <b>Argelia, Nariño, La Unión y Sonsón</b>, permitió avanzar en el debate, aunque no se resolvió, de si las provincias podían nacer con hechos provinciales implícitos, ya que bajo el artículo 14 de la ordenanza 068 los criterios para la determinación de un Hecho Provincial son el alcance territorial, la eficiencia económica, la Capacidad financiera, la Capacidad Técnica, La organización política Administrativa y el Impacto social; si la paz era considerada un hecho común para estos 4 municipios debía posteriormente en la Junta Provincial determinarse como Hecho Provincial, pero no debía ir implícito en su nombre, fue uno de los argumentos expuestos en el seno de la Asamblea Departamental de Antioquia, no obstante no encontró apoyo mayoritario y la Provincia finalmente se creó bajo el Nombre de Provincia de La Paz.</p> <p>- <u>Ordenanza 05 De 2018</u></p> <p>La ordenanza 5 del 16 de marzo de 2018, "<b>por medio de la cual se crea una provincia administrativa "la provincia administrativa y de planificación -PAP- de San Juan en el Departamento de Antioquia"</b> conformada por los municipios de <b>Andes, Betania, Ciudad Bolívar; Hispania, Jardín y Salgar</b>. Estos 6 municipios se convertían en la 4 provincia que conocía el país jurídicamente conformada.</p> <p>- <u>Ordenanza 11 De 2018</u></p> <p>La ordenanza 11 del 3 de julio de 2018 "<b>por medio de la se constituye "La Provincia Administrativa y de Planificación -PAP- "del Agua, Bosques el Turismo"</b> en el departamento de Antioquia, conformada por 12 municipios: <b>Alejandría, Cocomá, Concepción, Granada, Guatapé, El Peñol, Marinilla, San Carlos, San Francisco, San Luis, San Vicente y San Rafael</b>, era la</p>

materi alización del trabajo de organizaciones sociales que hac ía m ás de 20 años ven ían proponiéndole al pa ís se desarrollará este esquema asociativo, así vez fue la m ás debatida socialmente, al punto de que gracias al papel destacado de la asociaci3n de Concejales del Oriente antioqueño (ACORA) se modificó la ordenanza 068 y se dio asiento a representantes de los Concejos en la Junta Provincial, también por la participaci3n social, se defini3n mediante mesas de trabajo el nombre de est á dando cabida así a las 3 microrregiones que la componen (altiplano, embalses y bosques)

Esta provincia ha mostrado su gran dinamismo a la fecha tiene conformada toda su estructura administrativa, director, consejo territorial de planeaci3n, su l ínea estatutaria y firmó con la Gobernaci3n de Antioquia el primer convenio inter administrativo entre una Provincia y una entidad territorial.

A manera de s íntesis se puede decir que a la fecha **41 municipios de Antioquia est á organizados administrativamente bajo el esquema asociativo de Provincia** a la espera de ser reglamentados desde el nivel Nacional, en tal sentido, el Proyecto de Ley que se pone a consideraci3n pretende subsanar el vac ío normativo existente a la vez que reconocer las potencialidades de la asociatividad, principal elemento que posibilita el fin esencial de la descentralizaci3n administrativa.

Cabe anotar que recogieron elementos normativos de la ordenanza 068 de 2017 de la Asamblea departamental de Antioquia que fueron integrado a las disposiciones normativas de este proyecto de ley.

Pero no solo existen los ejercicios y las conformaciones de las Provincias Administrativas de Planificaci3n en el departamento de Antioquia, también hay experiencias en cuanto a la conformaci3n de este esquema asociativo en otros departamentos como en el Santander, siendo este, talvez el departamento pionero en impulsar este esquema asociativo:

- Ordenanza 27 De 2024

"Por medio de la cual se establece el marco general para la creaci3n, funcionamiento, financiaci3n y administraci3n de las provincias administrativas y de planificaci3n en el departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones", esta ordenanza genera un lineamiento general para gesti3n integral de las PAP en el departamento. Esta ordenanza tiene

una modificaci3n mediante la Ordenanza 032 del mismo a ño, puntualmente a los art ículos 6, 11 y 18.

- Ordenanza 45 De 2024

"Por medio de la cual se constituye la provincia administrativa y de planificaci3n -PAP- Agroindustrial del Occidente Antioqueño en el departamento de Antioquia", la cual agrupa a los siguientes municipios: constituida por los municipios de Abriaquí, Cañasgordas, Dabeiba, Frontino, Peque y Uramita.

- Ordenanza 46 De 2024

"Por medio de la cual se constituye la Provincia Administrativa y de Planificaci3n -PAP- del Rio grande en el Departamento de Antioquia", constituida por los municipios de Belm íra, Donmat ías, Entrer r íos, San Pedro de Los Milagros y Santa Rosa de Osos.

- Ordenanza 47 De 2024

"Por medio de la cual se constituye la Provincia Administrativa y de Planificaci3n -PAP- Tur ística y Agroecol3gica del Occidente Antioqueño" En El Departamento De Antioquia, conformada por los siguientes municipios: Burit íc a, Ebéjico, Giraldo, Heliconia, Olaya, Sabana Larga, San Jer3nimo y Santa F é de Antioquia.

- Decreto Departamental 264 de 2014

Establece los lineamientos para la conformaci3n de las Provincias Administrativas y de Planificaci3n - PAP.

- Ordenanza No. 012 de 2016.

Por medio de la cual se adopta el Plan de Desarrollo "**SANTANDER NOS UNE**" 2016 - 2019, se autoriza al se ñor Gobernador del Departamento de Santander para crear las Provincias Administrativas y de Planificaci3n (PAP) e igualmente para expedir los correspondientes actos administrativos y ejecutar el proceso de implementaci3n y desarrollo de las mismas. Lo anterior se verifica en el par ágrafo 1 del art ículo d écimo quinto de la

ordenanza antes mencionada: "PARÁGRAFO 1o Las Provincias Administrativas y de Planificaci3n -PAP- de Santander son: **la Provincia de Vélez, Provincia Comunera, Provincia de Guanentá, Provincia de García Rovira, Provincia de Soto Norte, Provincia Metropolitana y Provincia Yarigües.**"

- Decreto No. 0147 de julio de 2017.

"Por el cual se crean las provincias administrativas y de planificaci3n - PAP - de Santander". CREACI3N: Créanse las siguientes Provincias Administrativas y de Planificaci3n -PAP- de Santander: **COMUNERA, GARCÍA ROVIRA, GUANENTA, SOTO NORTE, VELEZ, Y YARIGÜES**<sup>11</sup>

- La Ordenanza 045 de 2017

Autoriza al se ñor Gobernador hasta el 31 de agosto de 2018 para que conforme, modifique o adicione las Provincias Administrativas y de Planificaci3n de Santander.

**7. Contenido del proyecto**

El Proyecto de Ley cuenta con 43 art ículos divididos en ocho capítulos, contiene una primera parte en la que se disponen las normativas para la conformaci3n, el objeto, la naturaleza y las funciones de las Provincias Administrativas y de Planificaci3n y en la segunda parte se encuentran los instrumentos con los que cuenta este esquema asociativo para poder poner tener la capacidad de acci3n que le permita tener una estructura con la que pueda ejecutar los planes, programas y proyectos para el desarrollo de la Provincia de Administraci3n y Planificaci3n.

Adem ás contempla la posibilidad de ampliar la Junta.

Provincial para que la Ciudadan ía pueda participar activamente en el fortalecimiento de la Provincia, de participaci3n directa a los Concejales en la Junta Provincial, sin dificultades de violar el r égimen de incompatibilidades para los servidores p úblicos, fortalece los mecanismos de financiaci3n de las provincias, concreta las oportunidades del sistema de delegaci3n de competencias de nuestro ordenamiento jur ídico, genera la

<sup>11</sup> <http://www.santander.gov.co/index.php/normatividad/departamental/gaceta/send/1310-julio/14813-edici3n-especial-17-julio-2017>

oportunidad para municipios nuevos que quieren adherir a una provincia existente, a grandes rasgos estas y otros elementos desarrollados a mayor profundidad en el grueso del Proyecto de Ley son las pretensiones de esta iniciativa que hoy se presenta para la discusi3n.

*Manuela José Pizarro R.*

*Leon Freddy Muñoz*

*Comandante Jesús Restrepo Cerro*

ESTADO DE LA REPUBLICA

Secretar ía General ( Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 09 del mes Abril del a ño 2024

se radic3n en este despacho el proyecto de ley

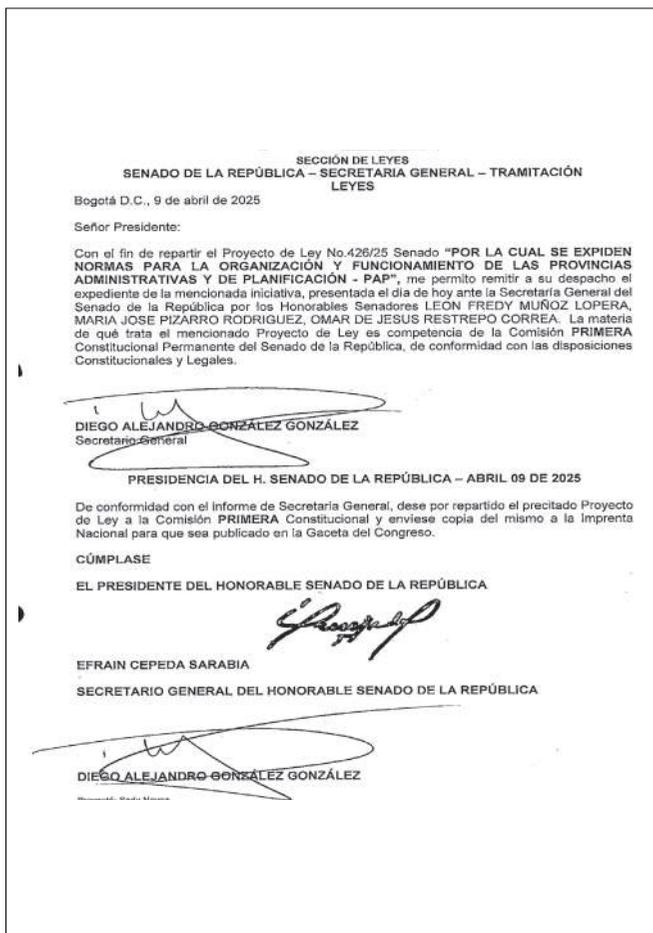
Nº. 426 Acto Legislativo Nº. \_\_\_\_\_, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: H. Manuel José Pizarro Rodríguez, Leon Freddy Muñoz

lópez, Comandante Jesús Restrepo Cerro

*[Signature]*  
SECRETAR ÍO GENERAL



# CONCEPTOS JURÍDICOS

## CONCEPTO JURÍDICO UNIVERSIDAD DEL VALLE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 410 DE 2025 SENADO, 321 DE 2024 SENADO ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 135 DE 2024 CÁMARA

por medio del cual se transforma el sistema de salud en Colombia y se dictan otras disposiciones.

 <p>Santiago de Cali, 20 de abril de 2025</p> <p>Honorables Senadoras <b>NADIA BLEL SCAFF</b> Presidenta Comisión Séptima del Honorable Senado de la República <b>BÉRENICE BEDOYA PEREZ</b> Vicepresidenta Comisión Séptima del Honorable Senado de la República Demás integrantes de esta Célula Legislativa Invitados e Invitados a esta Audiencia pública. Señoras y Señores.</p> <p>Cordial saludo.</p> <p>El Consejo de la Facultad de Salud de la Universidad del Valle agradece la amable invitación a la Audiencia Pública programada para esta fecha por la Comisión Séptima del Honorable Senado de la República, para conocer comentarios y aportes al Proyecto de Ley 321 de 2024 de la Cámara de Representantes, acumulado del proyecto de ley 135 de 2024 de la Cámara de Representantes.</p> <p>En la Facultad de Salud hemos conformado un grupo <i>ad hoc</i> de reflexión sobre la reforma al sistema de salud, al que asisten profesores activos (nombrados y hora cátedra) y jubilados y egresados. Hemos invitado a estas reuniones a autoridades del Ministerio de Salud y Protección Social, legisladores del Congreso de la República y organizaciones representativas del Sector salud como la Academia Nacional de Medicina, en espacios de reflexión abierta, franca y respetuosa. A estas reuniones asisten también (y por derecho propio) integrantes del Consejo de la Facultad, instancia en la que, además, tenemos frecuentes reflexiones sobre la Reforma a la Salud.</p> <p>Lo que aquí se expondrá no representa al resultado de un proceso de análisis del conjunto de la Facultad; en la misma existe una gran diversidad de pareceres sobre el Sistema de Salud y las distintas iniciativas gubernamentales, legislativas o particulares, de reforma al mismo. Consideramos, eso sí, que espacios como la presente Audiencia Pública deben continuar como espacios permanentes de reflexión sobre el Sistema de Salud, como estrategia de acompañamiento a los actores de este, en procura tanto de transparencia, como de apoyo a la labor de vigilancia e identificación oportuna de dificultades que pudieran entorpecer su buen funcionamiento en la búsqueda constante de estrategias de mejoramiento.</p> <p>Con sentimientos de respeto y gratitud,</p> <p style="text-align: center;"><b>ACR</b> <b>ADOLFO CONTRERAS RENGLIO</b> Director de Postgrados</p> <p><b>CLAUDIA MARÍA PAYÁN VILLAMIZAR</b> Decana</p> <p><b>Plan Estratégico de Desarrollo 2025 - 2035</b> visite de <a href="http://sbars.2048">sbars.2048</a></p> <p style="text-align: center;">1</p> <p style="text-align: right; font-size: small;">Decanato Facultad de Salud Universidad del Valle – Campus San Fernando Calle 48 No. 36-03 Edificio 100 2º piso Teléfono: 3212100 ext. 4076 - 4078 decana.salud@correounivalle.edu.co Santiago de Cali - Colombia</p>	<p><b>REFERENCIA:</b> Concepto Proyecto de Ley No. 312/2024 de 2024 Cámara; acumulado con el Proyecto de Ley No. 135 de 2024 Cámara. "POR MEDIO DE LA CUAL SE TRANSFORMA EL SISTEMA DE SALUD EN COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".</p> <p>Consideraciones sobre el Proyecto de Ley No. 312/2024 de 2024 Cámara; acumulado con el Proyecto de Ley No. 135 de 2024 Cámara. "POR MEDIO DE LA CUAL SE TRANSFORMA EL SISTEMA DE SALUD EN COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".</p> <p>La propuesta de reforma al sistema de salud contenida en el Proyecto de Ley de la referencia, tiene como objeto introducir una nueva política de salud para mejorar el nivel de salud de la población, incluyendo a los menos privilegiados, bajo un enfoque de los determinantes sociales y promover la participación de la población superando las barreras de género, culturales, educativas y/o sociales.</p> <p>La ley 100 del 1993 implementó el sistema de seguridad social integral compuesto por el sistema de pensiones, el sistema de salud y los riesgos profesionales. Dicho sistema pretendía la búsqueda de la calidad y la eficiencia bajo una premisa de libre mercado en el cual compiten las EPS (aseguradoras) y las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, IPS y ESE, a través de desarrollo de modelos de atención de carácter individual, y familiar. Este esquema, desafortunadamente, no tuvo suficientemente en cuenta el papel de la salud colectiva o la salud pública, asimilando el sistema de salud al de aseguramiento, de tal manera que se delegaron funciones de salud pública al aseguramiento bajo el mandato de entes privados que no tenían el conocimiento y el interés económico de invertir en la salud colectiva, en un modelo que privilegia la atención individual y la atención a la enfermedad, antes que invertir en un modelo de promoción de la salud y prevención de la enfermedad.</p> <p>Las intervenciones colectivas en salud pública en el modelo de la Ley 100 de 1993, quedaron casi de manera exclusiva responsabilidad del Estado bajo la denominación del Plan de Atención Básico o PAB que manejaba cada entidad territorial.</p> <p>La implementación del SGSSS propició la participación de una gran cantidad de aseguradoras del sector privado y se crearon la IPS orientadas a atender la población del régimen contributivo, mientras que las ESE se encargaban de la población no asegurada.</p>
---	---

<p>La presente reforma a la salud busca restablecer la importancia de un enfoque basado en el aseguramiento social en salud y una atención que involucre la prevención de la enfermedad y la promoción de la salud con un modelo de Atención Primaria de la Salud o APS, que tiene teóricamente sustentación porque la evidencia ha demostrado que un enfoque de salud basado en la enfermedad no resuelve los problemas de salud de una población, por lo que se requiere intervenir de manera conjunta los determinantes sociales para mejorar la condición de salud a nivel individual y colectivo.</p> <p><b>1) Consolidar un sistema de información de carácter nacional y que sea interconectado para acceder a la historia clínica de los afiliados y, en especial, que garantice una mejor gestión del riesgo en salud a nivel individual y familiar.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>La HCU integrada e interoperable debe ser parte del sistema de información que propone la presente reforma a la salud y que al estar disponible electrónicamente le permitiría a los trabajadores de salud acceder inmediatamente al historial de los pacientes (Ley 310 de 2019). Ello permitiría optimizar la eficiencia del sistema de salud y será útil para establecer una mejor gestión del riesgo de los pacientes y comunidades. Es recomendable que el Ministerio de Salud y Protección Social como el ente rector del sistema, promueva, cree e implemente dicha historia clínica única nacional entre las EPS, e IPS y las CAP, Instituciones de salud del Estado, las Gestoras de Salud y Vida, para que esté integrada y sea interoperable como parte de la reforma.</li> <li>La HCU integrada e interoperable, además de facilitar el control administrativo de las atenciones en salud al estar articulada con la red de prestación asistencial, permitiría articular la información de los antecedentes y atenciones, e incorporar datos de vacunación, cirugías, radiografías, exámenes de laboratorio, salud mental y exposición ambiental que servirían para el adecuado manejo de la gestión del riesgo a lo largo de la vida. Además posibilitaría establecer puntos de partida (o líneas de base) para mejorar en las poblaciones e individuos hábitos saludables de vida para minimizar el impacto de las morbilidades y administrar en gasto en salud.</li> <li>Por otro lado, la HCU integrada e interoperable permitiría desarrollar e impulsar la atención vía la “Telesalud” y esto además aportaría de manera significativa para</li> </ul>	<p>reducir la congestión del sistema de salud en ciertas áreas y optimizar la atención presencial.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Algunos de los beneficios más destacados de la Telesalud, son que se eliminan o reducen algunas barreras de acceso, genera ahorro al sistema y a los usuarios porque no hay costos de transporte, se optimiza el tiempo de la consulta y permite en los casos necesarios la interconsulta virtual con otros especialistas.</li> <li>La Telesalud se puede utilizar en las ciudades y en el sector rural, facilitando el seguimiento de los pacientes para el control de las Enfermedades Crónicas No trasmisibles, y realizar tamizaje para la atención de emergencias.</li> <li>La reforma a la salud es una gran oportunidad para consolidar una Historia Clínica Única, interoperable e integrada y ya viene reglamentada mediante la Ley 2015 del 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social; pero dicha historia debe ser adoptada por todas la EPS e IPS del país y por la red pública y privada de prestadores de servicios de salud bajo la gobernanza del mencionado ministerio.</li> </ul> <p><b>2) Actualizar las Guías de Atención Clínica para las enfermedades más prevalentes y prevenibles.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Compartimos la iniciativa de actualizar las Guías de Atención Clínica. A la fecha, el país posee unas 20 guías de práctica clínica que han sido adoptadas por el Ministerio de Salud y Protección Social, pero muchas se encuentran desactualizadas al contexto del actual sistema de salud y hoy no tenemos una guía para el manejo y control del brote y de las complicaciones por el virus de la fiebre amarilla, por ejemplo.</li> <li>Las que se consideran más importantes de actualizar son aquellas relacionadas con diagnóstico temprano y tratamiento varios tipos de cáncer, como cáncer infantil, de mama, útero, de estómago, colorrectal, próstata, tiroides, pulmón y vejiga. Prevención y manejo de la Hipertensión arterial, la prediabetes y diabetes, enfermedad renal crónica, sobrepeso y obesidad, síndrome metabólico, desnutrición infantil, EDA en menores de 5 años, IRA en menores de 5 años, complicaciones del embarazo y puerperio, anomalías congénitas, diagnóstico y manejo de síndrome depresivo y ansiedad, diagnóstico y manejo de infecciones de transmisión sexual.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>El país también requiere desarrollar guías de práctica clínica dirigidas a los promotores de la salud y gestores de salud y vida que de acuerdo con la reforma deberían trabajar con los grupos poblacionales saludables tales como cuidado de la salud bucal, visual y auditiva, prevención de la obesidad y el sobrepeso, buen uso del tiempo libre, la recreación y el deporte, promoción de la salud sexual y reproductiva, prevención del uso de alcohol y de sustancias psicoactivas, promoción de la salud mental y el bienestar individual y familiar.</li> <li>Las Universidades con Facultades de medicina y de salud, y en conjunto con el Ministerio de Salud y Protección Social y la OPS pueden convocar expertos para hacer una actualización de las guías de atención clínica y la debida actualización según la mejor evidencia clínica disponible.</li> </ul> <p><b>3) Planificar la distribución del Talento Humano en Salud de acuerdo con las necesidades territoriales y el nivel de complejidad de especialistas e integrando los diversos trabajadores de la salud desde los niveles tecnológicos, médicos (as), odontólogos (as), enfermeras (os), y los diversos especialistas con funciones bien claras según el nivel de atención en el sistema de salud.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Con relación al Talento Humano en Salud los desafíos no se limitan a aumentar su número y mejorar su distribución para cerrar las brechas existentes, y responder a las necesidades de la población en los diversos territorios y niveles de atención. También requiere una planificación orientada a los retos del sistema de salud, basada en los principios de atención centrada en las necesidades de las personas y en la equidad; en ello las facultades de salud y en un trabajo mancomunado con el gobierno nacional y con los Ministerios de Salud y Proyección Social, de Trabajo y de Educación deben planificar las necesidades en la formación y competencias del Talento Humano para dar cumplimiento a los nuevos requerimientos que el sistema de salud estaría generando con los Centros de Atención Primaria en Salud, las Instituciones de Salud del Estado y las Gestoras de Salud y Vida.</li> <li>Es fundamental generar condiciones laborales dignas y justas para el personal e incrementar la disponibilidad y mejorar la distribución de los profesionales de la salud, especialmente en áreas rurales y de difícil acceso. Se deben desarrollar</li> </ul>	<p>competencias y orientar la educación en salud hacia la atención primaria, fortaleciendo este enfoque clave en la prestación de servicios.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Para octubre de 2020 y de acuerdo con datos emitidos por la Procuraduría General de la Nación en la Circular 007 sobre las condiciones laborales de los trabajadores de la salud, un total de 926 Empresas Sociales del Estado (ESE) empleaban a 163.116 personas, de las cuales solo 46.715 tenían contratos directos con las IPS, mientras que otras 116.401 personas se hallaban vinculadas a través de figuras de intermediación laboral, tales como contratos sindicales, cooperativas de trabajo asociado, contratos de prestación de servicio y otras figuras similares. Así, según el ministerio público, solo el 28,63 % del personal de las ESE tenían un vínculo directo con estas instituciones, al tiempo que el 71,37 % estaban tercerizadas.</li> <li>La tercerización laboral en el sector salud ha generado graves consecuencias para los trabajadores de la salud, como salarios bajos, jornadas extensas, falta de seguridad social y prestaciones, y la imposibilidad de sindicalizarse. Además, la ley 789 de 2002, que redujo el pago de horas extras y nocturnas, ha empeorado sus condiciones laborales. Aunque la Ley 1438 de 2011 establecía que los trabajadores misionales de salud del sector público debían ser contratados directamente, la intermediación laboral sigue prevaleciendo, afectando tanto a los trabajadores como a la calidad del servicio a los pacientes.</li> <li>A nivel nacional y de acuerdo con el Ministerio de Salud, la contratación formal de los trabajadores ha mejorado ligeramente en los últimos años, pasando del 42,7% en 2011 al 45,8% en 2022. Sin embargo, sigue predominando la informalidad, ya que muchos trabajadores independientes están vinculados bajo contratos de prestación de servicios, lo que implica precariedad e inestabilidad laboral.</li> <li>La condición de profesionales con mayor precariedad laboral resulta especialmente crítica en áreas como la fonoaudiología, fisioterapia, medicina y odontología, las cuales son funciones esenciales y permanentes dentro de los servicios de salud.</li> </ul> <p>Proporción de aportantes según tipo de vinculación laboral reportada en PILA</p>



Fuente: Registro Único de Talento Humano en Salud disponible en los cubos de SISPRO

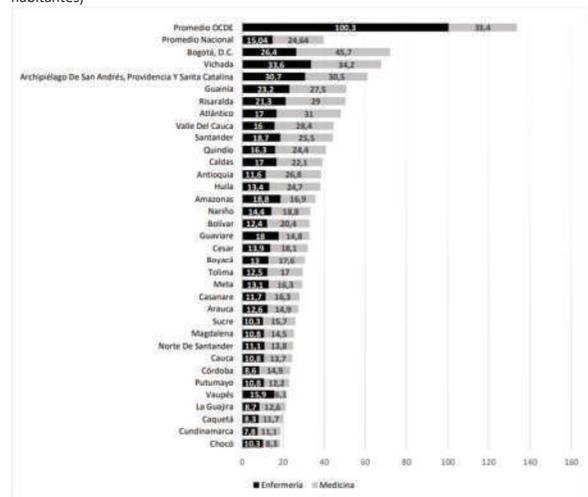
Además, estas condiciones se reflejan en la evolución salarial de los profesionales de la salud de tal modo que un médico general es contratado por una IPS en la ciudad con un salario integral de 5 millones de pesos mensuales y trabaja entre 48 –66 horas a la semana y una enfermera tiene un salario promedio entre dos y medio a 3 millones de pesos al mes.

Primero, el costo de oportunidad asociado al estudio de carreras en el área de la salud ha aumentado, lo que retrasa el retorno de la inversión en educación y puede desincentivar a nuevos estudiantes, afectando la disponibilidad de profesionales en el futuro.

Segundo, las malas condiciones laborales provocan la concentración de profesionales en grandes ciudades, donde las oportunidades y condiciones de empleo son mejores, lo que agrava la escasez de atención en ciudades pequeñas y en áreas rurales.

Solo nueve departamentos cuentan con una densidad de médicos por encima del promedio nacional, y únicamente Bogotá y Vichada superan el promedio de la OCDE. La situación es aún más crítica para los profesionales en enfermería, donde Colombia registra una de las densidades más bajas entre los países de la OCDE.

Densidad departamental de profesionales en enfermería y medicina (por 10.000 habitantes)



Fuente: Elaboración propia

Modificado de consultor salud informe 2022.

- Compartimos la importancia de incrementar la cobertura para la formación de THS; ello implica un mayor compromiso en la financiación a las Universidades públicas

para ampliar su planta docente, así como los laboratorios y demás componentes esenciales de la formación profesional en salud.

- En el caso de ofertas para alternativas de formación con apoyo de las TIC, es determinante que se asegure la conectividad en las zonas rurales aisladas y en municipios de ruralidad predominante.
  - El incremento de los cupos en las universidades para pregrado y posgrado en salud (incluyendo especialidades médico quirúrgicas) obedece a regulación y procedimientos del Ministerio de Educación Nacional y no solo al interés de las Instituciones Universitarias. Del mismo modo, requiere de un mayor número de profesores, así como de la disponibilidad de espacios, equipos e insumos para poder ofrecer una formación de calidad y que pueda ser acreditada nacional e internacionalmente.
  - El valor de las matrículas de pregrado en las universidades públicas no cubre los gastos en la formación de profesionales de la salud, población que en el caso de la Universidad del Valle corresponde principalmente a estudiantes que por ser provenientes de los estratos 1, 2 y 3 son subsidiados.
  - En este contexto, no resulta realista asignarles a las universidades públicas la responsabilidad de concurrir a la financiación de las becas a las que hace referencia el parágrafo 2, literal 2 del artículo 45 del PL en discusión.
  - Del mismo modo, consideramos necesario que se revise con detenimiento lo propuesto en el numeral 3 del mismo artículo 45 del PL, toda vez que el incremento de cupos en la relación docencia servicio está relacionado con la capacidad operativa de la respectiva IPS o ESE, del número de profesores disponible según nivel de complejidad y área de servicio (pediatría, cirugía, salud mental, ginecología, etc.), de la aprobación por parte del Ministerio de Educación de los anexos técnicos, entre otros factores.
- 4) Promover desde el sector académico la formación de los nuevos profesionales con marco en la ley y avanzar en el desarrollo de programas de educación continua y en la certificación de las nuevas competencias que deben tener los diversos profesionales y profesiones del sistema.

- El artículo 23 del decreto No. 1295 define las especialidades o residencias médicas como “los programas que permiten al médico la profundización en un área del conocimiento específico de la medicina y adquirir los conocimientos, competencias y destrezas avanzadas para la atención de pacientes en las diferentes etapas de su ciclo vital, con patologías de los diversos sistemas orgánicos que requieren atención especializada”.
- Según el Ministerio de Salud y Protección Social 2022, Colombia tiene 126.279 médicos, de los cuales 94.892 son médicos generales y 31.387 especialistas de áreas clínicas, quirúrgicas; es decir, solo un 24,86 % del total corresponde a profesionales especializados.
- En Colombia hay 1,5 especialistas por cada 1.000 habitantes, cifra que está por debajo de lo que recomienda la Organización Mundial de la Salud (OMS), que es 3,5 por cada 1.000 habitantes y, un 70 % de los especialistas además se encuentran concentrados en Bogotá, Medellín y Cali, contrastado con que solo uno de cada diez especialistas brindaba atención en territorios alejados de las zonas urbanas, esto genera un reto para la implementación de la reforma que bien puede ser abordado inicialmente con un enfoque de telesalud.
- Solo tenemos en el país unos 2.000 cupos anuales para las diversas especialidades médicas o quirúrgicas y en promedio uno de cada 10 aspirantes es admitido; esto implica que se deben generar cambios en articulación con el Ministerio de Educación y con los convenios de docencia servicio en clínicas y hospitales que permitan el ingreso de más especialistas en formación.
- Cifras de la Superintendencia Nacional de Salud indican que actualmente la principal causa de quejas en los servicios de salud en Colombia es la falta de oportunidad para la asignación de citas médicas especializadas, con un total de 36.058 solicitudes por mes.
- Lo anterior se agrava al tener en cuenta que un informe de la Defensoría del Pueblo mostró que en los últimos dos años el número de tutelas que exigen el cumplimiento del derecho a la salud supera las 400.000.

- Una especialización médica en una universidad privada tiene un costo aproximado entre \$150-250 millones, mientras que en instituciones públicas, el costo es de \$40 -100 millones de pesos, cifras que superan el presupuesto de aquellos que desean especializarse.
- Un estudio del Colegio Médico Colombiano revela que la tasa de desempleo de los profesionales de la medicina en el país es del 15 % debido a la falta de creación de puestos de trabajo.
- Es de importancia considerar factores como seguridad en las regiones, condiciones hospitalarias adecuadas, mejores vías de acceso, así como mejores condiciones laborales para lograr una distribución adecuada de médicos especialistas en las ciudades intermedias y territorios.
- Colombia gradúa anualmente 5.800 médicos generales, lo que sugiere que hay suficientes médicos en el país.
- En medio de las reflexiones sobre cómo mejorar el sistema de salud en Colombia, es importante considerar no solo la oportunidad y calidad de los servicios de atención médica, sino también las variables asociadas a la formación y distribución de los profesionales de la salud.

**5) Revisar los costos de la UPC y quizá establecer una UPC diferencial según el nivel de riesgo y de morbilidad de las personas.**

- El valor de la Unidad de Pago por Capitación debe ser establecido por criterios técnicos y se debe determinar el peso asociado a las enfermedades de alto costo y, en todo caso, garantizar la sostenibilidad del sistema. Con el enfoque de APS se debería privilegiar mantener el paciente sano y esto debería reducir los costos del sistema de salud, pero los efectos de ese cambio en el sistema de aseguramiento social no son inmediatos si no graduales y se esperaría un efecto en los próximos 4-5 años. Seis meses es muy corto tiempo para reglamentar e implementar todos los cambios que genera esta reforma y quizá un año puede ser suficiente. Parece interesante caracterizar qué tipo de población tienen hoy aseguradas las EPS y cuál

es nivel de morbilidad para establecer una UPC sectorizada por el nivel de salud que tengan los adscritos. Los sanos deben demandar menos recursos que los muy enfermos; pero es importante tratar de mantener los sanos así el mayor tiempo posible para minimizar el impacto de los enfermos al sistema.

**Comisión Séptima Constitucional Permanente**

**LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA.** - Bogotá D.C., al veintidós (22) del mes de abril 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:** COMENTARIOS DE LA UNIVERSIDAD DEL VALLE

**REFRENDADO POR:** DECANA CLAUDIA MARIA PAYAN VILLAMIZAR Y ADOLFO CONTRERAS RENGIFO DIRECTOR DE POSGRADOS.

**NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY:** No 410/2025 Senado – 312 de 2024 Cámara acumulado con el Proyecto de Ley 135 de 2024 Cámara

**TÍTULO DEL PROYECTO:** "POR MEDIO DEL CUAL SE TRANSFORMA EL SISTEMA DE SALUD EN COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

**NÚMERO DE FOLIOS:** DOCE (12)

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  
Senado de la República

**CONTENIDO**

Gaceta número 526 - Jueves, 24 de abril de 2025

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

**PROYECTOS DE LEY**

**Págs.**

Proyecto de Ley número 425 de 2025 Senado, por medio de la cual se establecen disposiciones para promover la generación de empleo, la formalización laboral y empresarial, y regulación de nuevas formas de empleo en la economía digital, y se dictan otras disposiciones. .... 1

Proyecto de Ley número 426 de 2025 Senado, por la cual se expiden las normas para la organización y funcionamiento de las Provincias Administrativas y de Planificación (PAP)..... 7

**CONCEPTOS JURÍDICOS**

Concepto Jurídico Universidad del Valle del proyecto de ley número 410 de 2025 Senado, 321 de 2024 senado acumulado con el Proyecto de Ley número 135 de 2024 Cámara, por medio del cual se transforma el sistema de salud en Colombia y se dictan otras disposiciones. .... 17