REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXXV - Nº 1557 Bogotá, D. C., viernes, 16 de octubre de 2026 EDICIÓN DE 27 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 008 DE 2026 CÁMARA

por la cual se crea el Programa Crece (Creación de empleo formal con enfoque regional para jóvenes, cabezas de familia y economía popular).

Bogotá, D. C., jueves 1° de octubre del año 2026

Doctor

JUAN FELIPE CORZO ÁLVAREZ

Presidente de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes

juan.corzo@camara.gov.co

Doctor

GERARDO YEPES CARO

Secretario de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes

comision.septima@camara.gov.co

Referencia: Informe de ponencia positiva para primer debate, al Proyecto de Ley número 008 de 2026 Cámara, *por la cual se crea el Programa Crece (Creación de empleo formal con enfoque regional para jóvenes, cabezas de familia y economía popular)*.

Respetado Presidente, y apreciado Secretario.

De conformidad con la designación que fuese realizada por la Secretaria de la Comisión Séptima Constitucional permanente de la Cámara de Representantes mediante oficio CSCP 3.7 348-26 calendado al 19 de agosto del año 2026, y en desarrollo de lo reglado por la Ley 5ª de 1992 en sus artículos 150, 153 y 156, en nuestra calidad de coordinador ponente y ponente de la iniciativa en mención, procedemos a radicar informe de ponencia positiva para primer debate del proyecto de ley de la referencia.

JORGE ALEXANDER QUEVEDO H.
Coordinador Ponente
Representante a la Cámara
Departamento del Guaviare

VICTOR MANUEL SALCEDO G.
Ponente
Representante a la Cámara
Departamento del Valle del Cauca

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 008 DE 2026 CÁMARA

por la cual se crea el Programa Crece (Creación de empleo formal con enfoque regional para jóvenes, cabezas de familia y economía popular).

Por medio del presente documento, y como ponentes de la iniciativa de ley que nos ocupa, procedemos a rendir ponencia positiva para primer debate ante la Honorable Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, para lo anterior dividiremos la ponencia en los siguientes acápites.

I. Introducción

II. Objeto del proyecto de ley

III. Antecedentes y trámite de la iniciativa de ley.

IV. Exposición de motivos de la iniciativa de ley

4.1 Relevancia del proyecto de ley

4.2 La crisis del empleo juvenil

4.3 Las personas cabezas de familia, doble carga y menor protección

4.4 El PAEF, Lecciones aprendidas

4.5 Experiencias Internacionales comparadas.

4.6 Antecedentes normativos y jurisprudenciales

V. Problemática a resolver

VI. Beneficios de la iniciativa

VII. Consideraciones de los ponentes.

VIII. Conflicto de intereses

IX. Impacto fiscal

X. Solicitud de conceptos a entidades estatales

XI. Pliego de modificaciones

XII. Proposición

XIII. Texto propuesto

I. INTRODUCCIÓN

La presente iniciativa es de natalicio parlamentario, busca coadyuvar a disminuir las tasas de desempleo que se presentan a lo largo y ancho del territorio nacional, es una medida que según la autora está enfocada hacia los jóvenes, las madres cabezas de familia y la economía popular. Es importante señalar que el proyecto de ley esta focalizado a unos nichos ya caracterizados, los jóvenes entre los 18 y los 28 años y las madres cabezas de familia, nichos poblacionales que revisten diversas problemáticas a la hora de ingresar al mercado laboral, y que por ende requiere de prerrogativas que robustezcan esta finalidad.

II. OBJETO DE LA INICIATIVA DE LEY

La presente ley crea el Programa Crece (Creación de Empleo Formal con Enfoque Regional para Jóvenes, Cabezas de Familia y Economía Popular), con el fin de subsidiar parte de los costos de seguridad social de empresas, trabajadores independientes con capacidad empleadora y organizaciones de la economía popular que generen o sostengan empleo formal neto para jóvenes entre 18 y 28 años sin experiencia laboral previa y para madres cabeza de familia, con enfoque territorial prioritario en municipios con mayores índices de pobreza, afectación por el conflicto y ruralidad.

III. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA DE LEY

El presente proyecto de ley fue presentado por la Representante María Camila Salas, del departamento de Bolívar por el partido conservador, su presentación aparece calendada al día 20 de julio del año 2026 y cumpliendo con su principio de publicidad mediante la publicación de la iniciativa en la ***Gaceta del Congreso*** número 870 del año 2026, una vez se radicó el proyecto en la Secretaría General de Cámara, la referida dependencia lo remite a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, célula legislativa que designa al Representante Víctor Manuel Salcedo como ponente y a Jorge Alexánder Quevedo como coordinador ponente de la misma.

IV. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

De la exposición de motivos que fue presentada por la autora de la iniciativa tenemos los siguientes acápites respecto de la trascendencia y justificación de la misma.

4.1. Relevancia del proyecto de ley

Colombia enfrenta una persistente dualidad en su mercado laboral: mientras la economía formal ofrece estabilidad, seguridad social y acceso a crédito, más del 55% de los ocupados en el país trabajan en condiciones de informalidad. Esta brecha golpea de manera desproporcionada a dos grupos vulnerables: los jóvenes entre 18 y 28 años sin experiencia laboral certificada, y las mujeres cabeza de familia que, además de sus responsabilidades de cuidado, enfrentan barreras estructurales de acceso al mercado formal.

Según el DANE, la tasa de desempleo juvenil en Colombia supera el 18%, más del doble del promedio nacional. Las madres cabeza de familia, por su parte, reportan tasas de informalidad superiores al 65% en municipios de tamaño intermedio y zonas rurales. Estos datos revelan que el problema no es de oferta de trabajo, sino de costos y barreras de entrada al empleo formal para estos perfiles.

Durante la pandemia del COVID-19, el Gobierno nacional implementó el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) (Decreto Legislativo 639 de 2020 y Ley 2155 de 2021), que subsidió parte de la nómina de empresas que mantuvieran sus trabajadores vinculados. Estudios del Banco de la República y de la Universidad de los Andes demuestran que el programa protegió más de 3.2 millones de empleos y aumentó en 4 puntos porcentuales la probabilidad de supervivencia de las empresas beneficiarias, con efectos especialmente significativos en micro y pequeñas empresas.

Sin embargo, el PAEF original presentó limitaciones que este proyecto subsana: (i) concentración geográfica en las cinco principales ciudades del país; (ii) exclusión de personas naturales y microempresas más pequeñas; (iii) ausencia de criterios poblacionales para focalizar el beneficio en grupos con mayores barreras de empleabilidad; y (iv) monto fijo insuficiente para sostener empleos en economías regionales con menor capacidad contributiva.

El presente proyecto de ley recoge las lecciones aprendidas del PAEF original para crear un instrumento permanente, focalizado y territorialmente equitativo, que incentive la generación de empleo formal neto para jóvenes y madres cabeza de familia, con especial énfasis en las Mipymes y la economía popular de las regiones.

4.2. La crisis del empleo juvenil

La tasa de desempleo juvenil alcanzó el 19,7% en el primer trimestre de 2026, cifra que contrasta con el índice general de desempleo situado en el 11,0%

para el mismo período. Esta brecha –casi el doble del promedio nacional– tiene causas estructurales bien documentadas: la falta de experiencia laboral certificada como barrera de entrada, las restricciones de acceso a educación superior y técnica, y la discriminación por edad en la oferta de vacantes formales.

La brecha de género dentro del desempleo juvenil es igualmente alarmante. En el período febrero–abril de 2024, la tasa de desempleo para las mujeres jóvenes fue de 22,2%, mientras que la de los hombres se ubicó en 13,7%. Esta disparidad refleja cómo la maternidad temprana y las cargas de cuidado no remunerado inciden directamente en la empleabilidad de las mujeres jóvenes. Aproximadamente el 60% de las mujeres jóvenes ocupadas y el 70% de los hombres jóvenes mantienen empleos informales, sin acceso a seguridad social ni estabilidad laboral.

El fenómeno trasciende el desempleo medido. La población de jóvenes que no estudian ni trabajan asciende a 2,6 millones de personas, lo que representa el 24,2% del total de jóvenes en Colombia. Esta cifra representa una pérdida irreversible de capital humano y un riesgo social de largo plazo que ninguna política de corto plazo ha logrado revertir de manera sostenida.

4.3. Las personas cabeza de familia, doble carga y menor protección

Las personas cabeza de familia –en su mayoría mujeres– enfrentan simultáneamente las responsabilidades de sostenimiento del hogar y las barreras estructurales del mercado laboral formal. Al cierre de 2025, la informalidad afectaba al 52,4% de las mujeres ocupadas a nivel nacional. Esta situación es sustancialmente más grave en las regiones Caribe y Pacífico, precisamente las zonas donde el Programa Crece activa sus mecanismos de focalización territorial reforzada. La desocupación femenina en 2024 fue del 12,7%, frente al 8,2% de los hombres, con 1,39 millones de mujeres desocupadas.

4.4. El programa de apoyo al empleo formal, lecciones aprendidas

Durante la pandemia del COVID-19, el Gobierno nacional implementó el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) (Decreto Legislativo 639 de 2020 y Ley 2155 de 2021). Su evaluación constituye la evidencia empírica más rigurosa disponible sobre la efectividad de los subsidios a la nómina en el contexto colombiano.

Estudios con datos administrativos y metodología de diferencias en diferencias para múltiples períodos demuestran que el programa frenó la destrucción de empleo en las firmas beneficiarias y que las compañías con PAEF presentaron una probabilidad de supervivencia superior en 4,0 puntos porcentuales frente a las que no obtuvieron los subsidios.

El efecto fue especialmente significativo en las empresas más pequeñas. Una evaluación posterior del Banco de la República sobre la segunda fase del PAEF muestra efectos positivos y persistentes en firmas de hasta cincuenta empleados, con un efecto promedio de incremento del empleo de 0,4 puntos porcentuales, con mayor alcance en turismo y áreas relacionadas con las artes, donde el impacto promedio se estimó en alrededor de 39 puntos porcentuales. Este hallazgo respalda directamente la decisión del Programa Crece de limitar el beneficio a Mipymes y economía popular.

En otras palabras, el PAEF protegió más de 3,2 millones de empleos entre mayo de 2020 y marzo de 2021 y el 92,1% de los beneficios llegó a micro, pequeñas y medianas empresas. (Banco de la República y Universidad de los Andes, 2022).

Limitaciones que el Programa Crece corrige

Pese a los resultados, el PAEF original presentó cuatro déficits estructurales que este proyecto subsana de manera explícita:

- **Concentración geográfica.** Los recursos del PAEF se concentraron mayoritariamente en las cinco principales ciudades del país. El Programa Crece introduce una cuota territorial mínima del 80% y una ventana de postulación exclusiva de 15 días hábiles para municipios priorizados.

- **Exclusión de la economía popular.** El requisito de registro mercantil, declarado inconstitucional por la Corte Constitucional en la Sentencia C-459 de 2020, dejó fuera a los actores con mayor necesidad. El Crece ancla la elegibilidad exclusivamente a la PILA, sin exigir matrícula mercantil.

- **Ausencia de focalización poblacional.** El PAEF protegió empleo existente sin diferenciar a las poblaciones con mayores barreras de acceso al mercado formal. El Crece introduce dos modalidades –generación y sostenimiento– con porcentajes diferenciados y criterios poblacionales verificables.

- **Monto fijo insuficiente.** La transferencia por trabajador del PAEF original resultó insuficiente en regiones con menor capacidad productiva. El Crece adopta un porcentaje de la cotización a seguridad social como base de cálculo, haciéndolo automáticamente proporcional al salario del trabajador.

4.5. Experiencias internacionales comparadas

El diseño del Programa Crece recoge la evidencia internacional disponible sobre instrumentos similares, incorporando sus fortalezas y evitando sus errores de implementación.

Brasil – Jovem Aprendiz

Brasil aprobó legislación que establece subsidios para la contratación de jóvenes aprendices que incluya formación, con el objetivo de facilitar la transición de la escuela al empleo formal. La ley exige a las medianas y grandes empresas que cubran entre cinco y quince por ciento de su fuerza laboral con puestos para jóvenes entre 14 y 24 años, con una jornada de seis horas y remuneración mínima nacional. Entre 2005 y 2015, más de dos millones de jóvenes brasileños se beneficiaron de estos

modelos de formación y contratación. La lección central: los incentivos a la contratación funcionan cuando están atados a condiciones verificables de permanencia y formación –principio que el Crece adopta mediante la verificación mensual por PILA y el escalonamiento del subsidio.

Chile – Subsidio al Empleo Joven (SEJ) y Bono al Trabajo de la Mujer (BTM)

Chile implementó dos instrumentos paralelos con poblaciones objetivos similares a las del Crece: el Subsidio al Empleo Joven para personas entre 18 y 25 años, y el Bono al Trabajo de la Mujer para mujeres vulnerables entre 25 y 59 años. Ambos programas ofrecen subsidios a las trabajadoras y a los empleadores. La evaluación muestra que los programas son efectivos pero tienen limitaciones de cobertura: las tasas de cobertura del SEJ y el BTM se sitúan en 30,2% y 19,1% respectivamente. El Crece responde a esta lección con una plataforma de postulación simplificada y asistencia técnica presencial en municipios priorizados a través de los Centros de Atención Empresarial del MinCIT y las Cámaras de Comercio.

México, Costa Rica, Ecuador, Panamá y Argentina – Primer empleo

La modalidad de contrato de aprendizaje vía subsidio a empleadores es implementada también por Jóvenes Construyendo el Futuro en México, Mi Primer Empleo en Costa Rica, Mi Primer Empleo en Ecuador, Aprender Haciendo en Panamá y el programa Jóvenes en Argentina. Este consenso regional confirma que el instrumento tiene respaldo técnico amplio y que el Programa Crece no es una innovación sin precedente, sino una adaptación de modelos probados con ajustes específicos para la realidad colombiana y su heterogeneidad territorial.

El consenso de la OIT

La Conferencia Internacional del Trabajo de junio de 2015 adoptó una Recomendación que reconoce los subsidios a la contratación como uno de los instrumentos más eficaces para reducir la informalidad en economías en desarrollo, siempre que estén acompañados de verificación efectiva y de una duración suficiente para generar permanencia en el empleo formal. El diseño escalonado del Crece –30%, 20%, 10% en años sucesivos– responde directamente a esta recomendación.

4.6. Antecedentes normativos y jurisprudenciales

El diseño de este proyecto incorpora las observaciones de constitucionalidad formuladas por la Corte Constitucional en la Sentencia C-459 de 2020, en la que se revisó el Decreto Legislativo 639 de 2020. La Corte identificó tres disposiciones problemáticas que este proyecto corrige desde su origen:

- Registro mercantil como requisito excluyente: la Corte declaró inconstitucional exigir registro mercantil a aportantes que, sin estar obligados a tenerlo, realizan adecuadamente sus aportes a seguridad social. Este proyecto utiliza exclusivamente la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) como criterio de elegibilidad, sin exigir registro mercantil.
- Discriminación entre personas naturales y jurídicas: la Corte señaló que esta distinción generaba un privilegio injustificado en favor de quienes ya contaban con ventajas comparativas. Este proyecto equipara el tratamiento entre personas naturales y jurídicas empleadoras, siempre que coticen al sistema de seguridad social.
- Destinación del subsidio a cubrir créditos del trabajador: la Corte declaró inconstitucional la cláusula que permitía descontar obligaciones crediticias del trabajador con cargo al subsidio. Este proyecto prohíbe expresamente cualquier descuento, cesión o pignoración del beneficio.

Adicionalmente, el proyecto se fundamenta en los artículos 13, 25, 43, 53 y 333 de la Constitución Política, que protegen la igualdad material, el trabajo en condiciones dignas, los derechos especiales de la mujer, los principios mínimos del trabajo y la libre empresa con función social.

V. PROBLEMÁTICA A RESOLVER

El mercado laboral colombiano presenta una combinación persistente de desempleo, informalidad y desigualdad territorial que afecta de manera desproporcionada a jóvenes sin experiencia laboral, madres cabeza de familia y pequeñas unidades productivas.

Aunque en los últimos años el país ha recuperado parte del empleo perdido durante la pandemia, la recuperación ha sido heterogénea. Las principales ciudades concentran una mayor proporción del empleo formal, mientras que los municipios intermedios, rurales y aquellos afectados por el conflicto continúan registrando mayores niveles de informalidad, menor productividad y menores oportunidades laborales.

Esta situación responde, entre otros factores, a la existencia de altos costos de vinculación laboral formal para las micro, pequeñas y medianas empresas, así como para los trabajadores independientes con capacidad empleadora y las organizaciones de la economía popular. Para este tipo de empleadores, las cotizaciones al Sistema de Seguridad Social representan una proporción importante del costo total de contratación, circunstancia que desincentiva la generación de nuevos empleos o induce a mantener relaciones laborales informales.

La problemática adquiere una dimensión aún mayor en el caso de los jóvenes que buscan acceder por primera vez al mercado laboral. La ausencia de experiencia previa constituye una barrera que limita su contratación formal, generando un círculo vicioso en el que no pueden adquirir experiencia porque no encuentran oportunidades de empleo, y no consiguen empleo precisamente por carecer de experiencia.

En el caso de las madres cabeza de familia, además de enfrentar mayores tasas de desempleo e informalidad, deben asumir responsabilidades de cuidado que restringen sus posibilidades de inserción laboral y aumentan su vulnerabilidad económica. Esta realidad tiene efectos no solamente sobre las mujeres, sino también sobre los hogares que dependen de sus ingresos.

Si bien el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) demostró que los subsidios a la nómina pueden proteger y preservar el empleo, dicha experiencia también evidenció la necesidad de avanzar hacia instrumentos permanentes, focalizados y territorialmente diferenciados que incentiven la creación de nuevo empleo formal y no únicamente la preservación del existente.

En consecuencia, el problema público que aborda esta iniciativa consiste en la insuficiente generación de empleo formal para poblaciones con mayores barreras de acceso al mercado laboral, particularmente en regiones con mayores niveles de pobreza, ruralidad y afectación por el conflicto, debido a los altos costos de contratación y a la ausencia de incentivos permanentes para los pequeños empleadores.

VI. BENEFICIOS DE LA INICIATIVA

La creación del Programa Crece permitirá fortalecer la política pública de generación de empleo formal mediante un instrumento focalizado, verificable y territorialmente equitativo.

En primer lugar, contribuirá a reducir las barreras económicas que enfrentan las Mipymes, los trabajadores independientes con capacidad empleadora y las organizaciones de la economía popular para contratar formalmente trabajadores pertenecientes a poblaciones con mayores dificultades de inserción laboral.

En segundo lugar, promoverá la transición desde la informalidad hacia el empleo formal, ampliando la cobertura del Sistema General de Seguridad Social y fortaleciendo la protección social de jóvenes y madres cabeza de familia.

En tercer lugar, favorecerá una distribución más equilibrada de los incentivos públicos entre las regiones del país, mediante criterios de focalización que priorizan municipios PDET, Zomac, rurales y con mayores niveles de pobreza multidimensional, contribuyendo a disminuir las brechas territoriales del mercado laboral.

En cuarto lugar, fortalecerá el tejido empresarial regional al dirigir los incentivos hacia las micro, pequeñas y medianas empresas y hacia la economía popular, sectores que generan una proporción significativa del empleo nacional pero que enfrentan mayores restricciones financieras para formalizar trabajadores.

En quinto lugar, mejorará la eficiencia del gasto público mediante un esquema de subsidios condicionado a resultados verificables a través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), permitiendo un control permanente sobre la generación y sostenimiento del empleo formal.

Finalmente, el Programa Crece incorpora mecanismos de seguimiento, evaluación de impacto y transparencia que facilitarán la medición de sus resultados, permitiendo ajustar su diseño con base en evidencia y garantizando el uso eficiente de los recursos públicos.

VII. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

El presente proyecto de ley debe ser visto desde diversas aristas, la principal y la más preocupante es la cifra de desempleo que existe en el territorio nacional, ello sumado a la altísima fracción de trabajadores que desempeñan su labor por cuenta propia, emprendedores que empiezan a incursionar en el mercado con informalidad y sin cotización a salud y pensión y mucho menos el pago de un estipendio para Asegurar Riesgo Laborales propios de los peligros que puedan existir en una jornada de trabajo, estas situaciones someten a muchos a una inestabilidad laboral y alimenta la baja productividad al desaprovechar ventajas del capital organizacional, además de los sesgos contra jóvenes y mujeres son mayores que en otras economías.

Esta situación se explica por dos problemas de fondo: la primera es una estructura regulatoria del mercado laboral desconectada de la capacidad productiva de la economía, para todos los trabajadores, pero sobre todo para los jóvenes; y la segunda es un esquema de financiación del sistema de seguridad social que recae principalmente sobre el costo del trabajo.

El país no puede seguir aplazando las reformas necesarias para que este mercado, en el que se generan los ingresos de los hogares colombianos, sea menos inequitativo e ineficiente. Esas reformas deben hacernos transitar hacia una financiación de la seguridad social menos dependiente del costo del trabajo formal. Para ello es necesario: trasladar progresivamente la carga de la financiación de la seguridad social a la tributación general de personas naturales, en lugar de continuar financiándola con impuestos al trabajo formal; con la adición de un rediseño progresivo de las contribuciones al Fondo de Garantías de Pensión Mínima; reformular el salario mínimo por días u horas en lugar de en una escala mensual; focalizar reducciones de los costos laboral formales en trabajadores de baja empleabilidad, incluyendo los jóvenes. También es necesario moverse de una política social y asistencialista a una que apalanque proyectos de vida autosostenibles para las personas que en algún momento requieren de esas ayudas.

Hay cuatro síntomas que reflejan el mal funcionamiento del mercado laboral en Colombia. En primer lugar, están las altas tasas de desempleo, que miden la proporción de personas en edad, condiciones, y disposición de trabajar que no encuentran un puesto de trabajo. La tasa de desempleo promedio en Colombia durante las

últimas dos décadas y un lustro está en dos dígitos, teniendo un promedio dentro de los últimos 25 años del 11.5%, siendo este el nivel más alto de las principales economías latinoamericanas y algunas regiones seleccionadas.

Este es un resultado preocupante porque el desempleo limita la capacidad de las personas para generar un ingreso que permita financiar su consumo y generar ahorro, al tiempo que frena la acumulación de experiencia laboral, reduciendo el potencial de ingreso futuro algo que suele venir acompañado de costos psicológicos y estigmas sociales.

Una tasa de desempleo alta indica que el mercado laboral no está siendo capaz de integrar a un grupo significativo de la población al sistema productivo. Las altísimas tasas de desempleo en este periodo son el resultado de que nos tomó más de una década regresar a niveles de un dígito luego de la trepada del desempleo en la crisis de 1998. En 2022, con la economía emergiendo de la crisis por COVID-19, volvemos a ver signos de que el desempleo va a ser persistente. La lenta recuperación del empleo luego de ambas crisis señaliza claramente que el mercado laboral colombiano tiene características por las cuales los empleadores son extremadamente cautos a la hora de contratar.

Un segundo síntoma es la prevalencia de la informalidad laboral, entendida como el trabajo remunerado que no cumple plenamente con las regulaciones laborales, especialmente las relacionadas con el pago de aportes a seguridad social, contribuciones parafiscales, y niveles mínimos de remuneración. La informalidad preocupa porque esas regulaciones están concebidas para proteger a los trabajadores: garantizarles un mínimo de ingreso, una pensión en su vejez, acceso a un ahorro de cesantías si pierden su empleo, derecho a vacaciones, primas para periodos especiales, y cobertura frente a riesgos en su trabajo.

La informalidad significa que las intenciones de proteger a los trabajadores mediante estos mecanismos se quedan, en buena parte, en el papel. En el caso colombiano, la mayoría de los trabajadores simplemente no disfrutan de esas protecciones. El ejemplo más dramático de las consecuencias de la alta informalidad es la bajísima cobertura del sistema pensional.

El tercer síntoma y que está relacionado con la informalidad, es la concentración desproporcionada del empleo en microempresas y en trabajadores por cuenta propia. El trabajo independiente y las pequeñas empresas no son un problema en sí mismo, pero la evidencia muestra que estas unidades tienen, en promedio, niveles de productividad muy bajos, lo que traduce en bajos ingresos para sus trabajadores.

Finalmente, el cuarto síntoma está relacionado con los resultados desiguales entre diferentes grupos demográficos en el mercado laboral, especialmente en mujeres y jóvenes. Las tasas de desempleo en personas entre 18 y 28 años superan más del doble a las de la población mayor. Las cosas se ven aún peor si separamos estos números por sexo.

Ahora bien, desde el Congreso de la República durante los últimos años se han promulgado iniciativas de carácter legal que coadyuvan a la creación de empleo, a la disminución de los índices de desempleo, así como también medidas que buscan eliminar la experiencia para primer empleo y coadyuvar a que los jóvenes entre los 18 y los 28 años, cuenten con sendas rutas de empleabilidad que les permita solventar sus necesidades básicas insatisfechas.

De las medidas de protección adoptadas por la pandemia, tales como el ingreso solidario, el programa de apoyo al pago de la prima y el programa de apoyo a los trabajadores en suspensión, la que ha tenido mayor impacto y beneficio de la economía y la empleabilidad es el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF).

Se trata de un aporte monetario mensual del Estado, hasta por tres meses, pagado por conducto del sistema financiero a los empleadores, cuyo propósito es proteger el empleo formal, mediante el pago de un porcentaje del salario mínimo legal mensual vigente (40 %) por cada uno de los trabajadores dependientes afiliados a seguridad social, siempre y cuando se acredite una disminución de, al menos, el 20 % de los ingresos de la unidad productiva de que se trate.

Para el año 2020 y con ocasión de la pandemia de orden mundial que fue ocasionada por el COVID-19, el gobierno de Iván Duque Márquez, promulgó el Decreto número 639 de 2020, que creó el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF). Este programa busca proteger el empleo formal en Colombia durante la pandemia. De esta forma, las personas jurídicas que demuestren una disminución del 20% o más en sus ingresos serán beneficiarias de un aporte mensual y, hasta por tres veces, correspondiente al número de empleados multiplicado hasta por el 40% del valor del salario mínimo legal mensual vigente.

Mediante Decreto número 677 del 19 de mayo de 2020, el Gobierno nacional modificó el Decreto número 639, ampliando el concepto de beneficiario, así como la forma de determinar la cuantía del aporte estatal, entre otros, y mediante la Resolución número 1129 del 20 de mayo de 2020, definió la forma de calcular la disminución en los ingresos para efectos de acceder al Programa. Esta iniciativa fue bien recibida por el tejido empresarial colombiano, lo que llevo a pensar en su ampliación y convertirla en una política de Estado, por lo anterior con la Ley 2155 de 2021, que fue sancionada el 14 de septiembre de 2021, que estableció lo siguiente:

Los beneficios para protección y generación de empleo que hacen parte de la Ley son:

- Ampliación del PAEF hasta el 31 de diciembre de 2021: Se beneficiarán 60 mil micro y pequeñas empresas y 400 mil empleados. Este programa costará $1,5 billones.
- El 25 % del salario mínimo ($227.131) para empleadores que creen nuevos puestos de empleo para jóvenes entre 18 y 28 años de edad y la meta a 2022 es tener 600.000 beneficiados.
- El 15 % del salario mínimo ($136.278) por crear nuevos trabajos para mujeres mayores de 28 años que ganen hasta tres salarios mínimos.
- Así mismo, el 10 % del salario mínimo (90.852) por crear puestos adicionales para hombres mayores de 28 años de edad con ingresos de hasta tres salarios mínimos.

Estos tres incentivos para la generación de empleo, con la nueva Ley de Inversión Social se convierten en Política Pública, sin embargo, la misma no permanece en el tiempo, y su último ciclo de postulación fue realizado en febrero de la anualidad 2022.

Finalmente es importante realizar una lectura de país a lo que fue la presente iniciativa, pues las cifras que reposan en los portales de las entidades gubernamentales concentrar su mayor focalización en ciudades capitales, y claro se entiende, toda vez que las mismas son las que concentrar el mayor tejido empresarial del país, lo que hizo que departamentos como el Guaviare, Amazonas, Caquetá, Vaupés, Guainía o Risaralda y Cauca quedaran relegados en la focalización de este programa, bien sea por falta de conocimiento, por la carencia de formalidad o por la exigencia de un Registro Mercantil, circunstancia que la Corte Constitucional declaro inexequible.

El **Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF)**, creado por la Unidad de Pensiones y Parafiscales (UGPP) para proteger las nóminas durante la emergencia económica, distribuyó sus recursos de manera altamente concentrada en las regiones con mayor tejido empresarial y de empleo formal en Colombia.

Lo que sucedió con el PAEF, nos lleva a reflexionar sobre la necesidad de realizar acciones afirmativas desde el parlamento que repercutan en la focalización de estos programas en Departamentos que requieren un impulso para robustecer sus renglones turísticos, económicos, comerciales, entre otros como el intercambio de bienes y servicios, ejercicios mercantiles que generan empleo y que crean tejido empresarial en los territorios, esto siempre y cuando cuenten con el apoyo del Estado mediante la creación de incentivos que insten a trabajar mancomunadamente en el ejercicio de la búsqueda de que la Colombia profunda y la ruralidad dispersa también sea objeto de la mirada del Estado.

A continuación se plasma una gráfica sobre el funcionamiento del PAEF y su incidencia en ciudades principales, frente a la poca incidencia en departamentos como el Vaupés.

De los más de **$6.8 billones de pesos** totales girados en la fase principal del programa, la distribución por departamentos y principales ciudades se concentró de la siguiente manera: Programa de Apoyo al Em...

Distribución del PAEF por Departamento / Ciudad Principal

Región	Recursos Asignados (COP)	Empresas Beneficiadas	Empleados Subsidiados
Bogotá D.C.	+ $2.0 Billones	46.763	~ 1.4 Millones
Antioquia	$927.000 Millones	*Alta concentración industrial*	*Segundo mayor volumen*
Valle del Cauca	$506.000 Millones	*Eje agroindustrial y servicios*	*Tercer mayor volumen*
Atlántico	$252.500 Millones	*Principal eje del Caribe*	*Cuarto mayor volumen*
Cundinamarca	$209.000 Millones	*Eje de sabana y manufacturas*	*Quinto mayor volumen*
Guainía	*Cifras mínimas*	19	*Baja densidad formal*
Vaupés	$58 Millones	8	*Menor participación nacional*

Por lo anterior, como autores vemos con buenos ojos la focalización territorial que le da el proyecto de ley a la distribución de los subsidios para la creación de nuevos empleos, además de establecer puntos adicionales en municipios PDET y Zomac, y aquellos con alto índice de pobreza multidimensional.

Frente a lo manifestado anteriormente, también resulta importante revisar la figura de Crea Empleo, una figura que es creada gracias a una proposición del partido conservador suscrita por los en otrora Representantes Yepes y Quevedo en la Reforma Laboral que fue tramitada en el periodo Constitucional pasado, misma que dio lugar a la Ley 2466 del año 2025, figura que aparece plasmada en la disposición normativa número 35 del ya citado texto normativo.

Producto del contenido de dicho artículo el Ministerio del Trabajo expide la Resolución 1759 de 2026, que implementa del beneficio **Crea Empleo**, creado por el artículo 35 de la Ley 2466 del año 2024, con el propósito de incentivar nuevos empleos formales dirigidos a la vinculación de mujeres, jóvenes y personas mayores de 50 años.

La iniciativa desarrolla las reglas aplicables al acceso al beneficio, fijando el procedimiento de postulación, los mecanismos de verificación por parte de las entidades financieras y cooperativas de ahorro y crédito, así como el registro consolidado que administrará la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP). Asimismo, regula los procedimientos de desistimiento, restitución, devolución y compensación de los recursos públicos entregados como incentivo.

En ese contexto, la resolución precisa que el beneficio corresponde a un aporte estatal de hasta el 25% de un salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV) por cada nuevo empleo, por un máximo de seis meses, que cumplan los requisitos del parágrafo 6° del artículo 35 de la Ley 2466 de 2025 cuya verificación se realizará por la UGPP con base en la información reportada en la PILA.

Es importante entender que, lo que persigue la iniciativa de ley que nos ocupa es lo mismo que ya se ha establecido en la nación en programas como los previamente citados, sin embargo, es válido resaltar que la presente se convierte en una acción afirmativa para los jóvenes, además de serlo también para las mujeres cabeza de familia.

Ahora bien, frente al texto que es puesto a consideración por parte de la autora de la iniciativa, es importante señalar que, se eliminará el apartado que pretende establecer estas prerrogativas para incluso empleos ya existentes, como ponentes consideramos que establecer estas prerrogativas en un texto que busca la creación de nuevos empleos no coadyuva a la disminución del índice de informalidad, además de que no fortalece la finalidad que pretende la iniciativa para los jóvenes que no tienen experiencia laboral.

VIII. CONFLICTO DE INTERESES

De acuerdo con lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, se requiere que los autores de una iniciativa legislativa presenten en la exposición de motivos un apartado que describa los eventos que podrían generar un conflicto de interés durante su discusión y votación. A continuación, se presentan las siguientes consideraciones al respecto:

Los elementos del régimen de conflicto de intereses, tal como desarrollados por la jurisprudencia del Consejo de Estado, fueron recogidos por la Corte Constitucional en la Sentencia C-302 de 2021 de la siguiente manera:

"(...) son entonces varios los elementos que, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, caracterizan la institución del conflicto de intereses: i) es una excepción a la inmunidad de los congresistas (artículo 185 de la CP); ii) es un concepto jurídico indeterminado que, en principio, impide establecer reglas generales aplicables a todos los casos; iii) aquel surge cuando el congresista o sus parientes, en los grados señalados en la ley, tienen un interés particular, actual y directo en un asunto puesto a su consideración, el cual, por esta misma razón, es antagónico al interés general que debe buscar y preservar la investidura del cargo; y iv) si el congresista está inmerso en un conflicto de intereses, deberá declararse impedido, con el fin de cumplir con el mandato constitucional contenido en el artículo 182 de la Carta"[1].

Es importante recordar los distintos tipos de beneficios que pueden configurar un conflicto de interés, según el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, modificatorio del artículo 286 de la Ley 5ª de 1992: a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio, genera ganancias, crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista que no están disponibles para el resto de los ciudadanos. También incluye la modificación de normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas en las que el congresista esté formalmente vinculado. b) Beneficio actual: aquel que se configura efectivamente en las circunstancias presentes y existentes al momento en que el congresista participa en la decisión. c) Beneficio directo: aquel que se produce específicamente para el congresista, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Adicionalmente, es fundamental resaltar que el interés debe ser particular y no general, ya que, de ser este último caso, los congresistas siempre se encontrarán en una situación de conflicto. Como lo describe el Consejo de Estado:

"En tratándose de conflicto de intereses, el interés "particular" cobra relevancia, entonces, no porque el congresista pueda eventualmente beneficiarse de una ley expedida para la generalidad de la sociedad, sino porque dicho proyecto le significa al congresista un beneficio especial, no disponible para los colombianos que en abstracto se encuentren en las hipótesis de la ley, configurándose así una situación de desigualdad que ostensiblemente favorece al legislador[2]*".*

En este contexto y en estricto cumplimiento de la legislación vigente consideramos que este proyecto de ley de carácter general, lo anterior toda vez que cualquier persona se puede postular al mismo, sin embargo, cada corporado deberá revisar su caso en particular y mirar si se declara o no impedido.

Sin perjuicio de lo anterior, se debe tener en cuenta que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, no exime del deber del Congresista que, en su esfera privada, identifique causales adicionales que a su juicio considere pertinentes y exponerlas durante el trámite correspondiente.

IX. IMPACTO FISCAL

Respecto del concepto impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte ha dicho:

"Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso.

---

1 Corte Constitucional, Sentencia C-302 del 9 de septiembre de 2021, M.S. Cristina Pardo Schlesinger.

2 Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Sentencia del 21 de octubre de 2010, C.P. Augusto Hernández Becerra, radicado 1101-03-06-000-2010-00112-00(2042).

Lo anterior, en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso haya valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. (...). El artículo 7º de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo". (Sentencia C-315 de 2008).

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquel, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.

En coherencia con estas disposiciones, el presente proyecto de ley señala que las medidas que impliquen erogaciones estarán sujetas a la disponibilidad presupuestal y deberán ser consideradas en el marco de la programación fiscal y presupuestal ordinaria del Gobierno nacional, de acuerdo con las prioridades del gasto público, la sostenibilidad fiscal y los principios de progresividad, y equidad en la asignación de recursos, por lo tanto, será el Ministerio de Hacienda y Crédito Público el que determine el impacto fiscal de la presente iniciativa por lo que se hará la respectiva solicitud de concepto fiscal para tal fin.

X. SOLICITUD DE CONCEPTOS A ENTIDADES ESTATALES

Entendiendo la importancia que tiene el presente proyecto de ley para la economía y el tejido empresarial y laboral de nuestro país, consideramos menester solicitar conceptos a la Cartera Ministerial de Hacienda y del Trabajo, para que se pronuncien frente a la presente iniciativa de ley.

XI. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO PROPUESTO POR EL AUTOR	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	COMENTARIO
"Por la cual se crea el Programa Crece (Creación de Empleo Formal con Enfoque Regional para Jóvenes, Cabezas de Familia y Economía Popular)". **El Congreso de la República de Colombia** **DECRETA:**	"Por la cual se crea el Programa Crece (Creación de Empleo Formal con Enfoque Regional para Jóvenes, Cabezas de Familia y Economía Popular)". **El Congreso de la República de Colombia** **DECRETA:**	Sin modificación
Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley crea el Programa Crece (Creación de Empleo Formal con Enfoque Regional para Jóvenes, Cabezas de Familia y Economía Popular), con el fin de subsidiar parte de los costos de seguridad social de empresas, trabajadores independientes con capacidad empleadora y organizaciones de la economía popular que generen o sostengan empleo formal neto para jóvenes entre 18 y 28 años sin experiencia laboral previa y para madres cabeza de familia, con enfoque territorial prioritario en municipios con mayores índices de pobreza, afectación por el conflicto y ruralidad.	**Artículo 1°. *Objeto.*** La presente ley crea el Programa Crece (Creación de Empleo Formal con Enfoque Regional para Jóvenes, Cabezas de Familia y Economía Popular), con el fin de subsidiar parte de los costos de seguridad social de empresas, trabajadores independientes con capacidad empleadora y organizaciones de la economía popular que generen ~~o sostengan~~ empleo formal neto para jóvenes entre 18 y 28 años sin experiencia laboral previa y para madres cabeza de familia, con enfoque territorial prioritario en municipios **PDET, Zomac y** con mayores índices de pobreza **multidimensional**, ~~afectación por el conflicto y ruralidad.~~	Se realizan unas modificaciones a efectos de señalar cuales son los municipios que serán priorizados, se elimina el tema afectación por el conflicto, esto toda vez que se encuentra contenido en el término Zomac.

TEXTO PROPUESTO POR EL AUTOR	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	COMENTARIO
Artículo 2°. *Definiciones.* Para efectos de la presente ley se adoptan las siguientes definiciones: • Joven sin experiencia laboral: persona entre 18 y 28 años que no haya tenido un contrato de trabajo formal, el cual se validará con reporte en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA). • Madre cabeza de familia: se aplicará la definición contenida en el artículo 2° de la Ley 1232 de 2008. • Empleo formal neto: aumento verificable en el número de trabajadores reportados en la PILA por el empleador beneficiario, con respecto al promedio de los seis (6) meses anteriores a la primera postulación, o sostenimiento de trabajadores de las poblaciones objetivo ya vinculados en ese período.	**Artículo 2°. *Definiciones.*** Para efectos de la presente ley se adoptan las siguientes definiciones: • Joven sin experiencia laboral: persona entre 18 y 28 años que no haya tenido un contrato de trabajo formal, el cual se validará con reporte en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA). • Madre cabeza de familia: se aplicará la definición contenida en el artículo 2 de la Ley 1232 de 2008. • Empleo formal neto: aumento verificable en el número de trabajadores reportados en la PILA por el empleador beneficiario, con respecto al promedio de los seis (6) meses anteriores a la primera postulación, ~~o sostenimiento de trabajadores de las poblaciones objetivo ya vinculados en ese período.~~	Toda vez que lo que busca la iniciativa es la creación del empleo, se elimina el tema del sostenimiento de los puestos laborales, toda vez que rompe el fin principal del texto normativo.
Artículo 3°. Créase el Crece dirigido a subsidiar parte de los costos de seguridad social de las Mipymes, trabajadores independientes con capacidad empleadora y organizaciones de la economía popular que generen o sostengan empleo formal para las poblaciones objetivo, definidas en esta ley, con enfoque territorial prioritario en municipios con mayores índices de pobreza, afectación por el conflicto y ruralidad.	**Artículo 3°.** Créase el Crece dirigido a subsidiar parte de los costos de seguridad social de las Mipymes, trabajadores independientes con capacidad empleadora y organizaciones de la economía popular que generen ~~o sostengan~~ empleo formal para las poblaciones objetivo, definidas en esta ley, con enfoque territorial prioritario en municipios **PDET, Zomac y** con mayores índices de pobreza **multidimensional**, ~~afectación por el conflicto y ruralidad.~~	Se realizan precisiones respecto a los municipios PDET, Zomac y aquellos con altos índices de Pobreza Multidimensional
Artículo 4°. *Cupos anuales.* El Gobierno nacional fijará anualmente, mediante decreto expedido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio del Trabajo, el número de cupos disponibles para cada ciclo de postulación del Programa Crece, con sujeción al marco fiscal de mediano plazo y a la disponibilidad presupuestal de cada vigencia. La asignación de cupos deberá respetar en todo caso la cuota territorial mínima establecida en el artículo de enfoque territorial de esta ley, garantizando que al menos el sesenta por ciento (60%) de los cupos se asignen a empleadores ubicados fuera de las cinco ciudades principales, con distribución proporcional al peso poblacional de cada departamento. Cuando los cupos disponibles en un ciclo se agoten antes del cierre del período de postulación, el Gobierno nacional podrá, mediante resolución conjunta de los Ministerios de Hacienda y Trabajo, abrir cupos adicionales con cargo a las disponibilidades presupuestales de la vigencia, sin que ello implique modificación del decreto de cupos anuales. **Parágrafo.** Los cupos no utilizados en municipios priorizados durante la ventana exclusiva de postulación no podrán reasignarse a municipios no priorizados en el mismo ciclo, salvo que el Gobierno nacional certifique, mediante acto motivado, la ausencia de demanda suficiente en dichos municipios.	**Artículo 4°. *Cupos anuales.*** El Gobierno nacional fijará anualmente, mediante decreto expedido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio del Trabajo, el número de cupos disponibles para cada ciclo de postulación del Programa Crece, con sujeción al marco fiscal de mediano plazo y a la disponibilidad presupuestal de cada vigencia. La asignación de cupos deberá respetar en todo caso la cuota territorial mínima establecida en el artículo de enfoque territorial de esta ley, garantizando que al menos el ~~sesenta~~ **ochenta** por ciento (~~60%~~ **80%**) de los cupos se asignen a empleadores ubicados fuera de las ~~cinco~~ **cuatro** ciudades principales, con distribución proporcional al peso poblacional de cada departamento. Cuando los cupos disponibles en un ciclo se agoten antes del cierre del período de postulación, el Gobierno nacional podrá, mediante resolución conjunta de los Ministerios de Hacienda y Trabajo, abrir cupos adicionales con cargo a las disponibilidades presupuestales de la vigencia, sin que ello implique modificación del decreto de cupos anuales. **Parágrafo.** Los cupos no utilizados en municipios priorizados durante la ventana exclusiva de postulación no podrán reasignarse a municipios no priorizados en el mismo ciclo, salvo que el Gobierno nacional certifique, mediante acto motivado, la ausencia de demanda suficiente en dichos municipios.	El presente texto se mantiene en su mayoría, toda vez que consideramos que se ajusta a la realidad fiscal y le entrega la responsabilidad de realizar ese cálculo de raigambre pecuniario al MHCP, cartera ministerial idónea para establecer que rubro se le puede asignar al programa que se está creando. De igual manera y a efectos de dinamizar la economía en las ciudades intermedias y en municipios de 5 y 6 categoría, se establece que el 80%

<table>
<tr><th>TEXTO PROPUESTO POR EL AUTOR</th><th>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE</th><th>COMENTARIO</th></tr>
<tr><td>Artículo 4°. Beneficiarios. Podrán acceder al Programa de Impulso al Empleo Formal para Jóvenes y Madres Cabeza de Familia, los empleadores que cumplan la totalidad de los siguientes requisitos:

1. Acreditar que el número de trabajadores reportados en la PILA no supera los cien (100) al momento de la postulación, o pertenecer a la economía popular en los términos de esta ley.

2. Estar al día en el pago de aportes a seguridad social de la totalidad de sus trabajadores a través de la PILA al momento de cada postulación. No se exigirá registro mercantil a quienes no estén obligados a tenerlo.

3. Acreditar que la vinculación que origina el beneficio corresponde a un joven sin experiencia laboral o a una madre cabeza de familia, conforme a las definiciones del artículo 2°.

4. Acreditar la generación de empleo formal neto o el sostenimiento de empleo existente de las poblaciones objetivo, conforme al artículo 4° de esta ley.

5. No tener participación de la Nación y/o sus entidades descentralizadas.

6. Contar con cuenta bancaria o producto de depósito en una entidad vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia o la Superintendencia de Economía Solidaria, a nombre del empleador.

Parágrafo 1°. Un mismo empleador puede acceder al beneficio por distintos trabajadores de las poblaciones objetivo, siempre que acredite el empleo neto adicional correspondiente a cada uno de ellos.

Parágrafo 2°. Las grandes empresas, las entidades públicas y las empresas con participación del Estado quedan expresamente excluidas del programa.</td><td>Artículo ~~4°~~ 5 °. Beneficiarios. Podrán acceder al Programa de Impulso al Empleo Formal para Jóvenes y Madres Cabeza de Familia, los empleadores que cumplan la totalidad de los siguientes requisitos:

1. Acreditar que el número de trabajadores reportados en la PILA no supera los cien (100) al momento de la postulación, o pertenecer a la economía popular en los términos de esta ley.

2. Estar al día en el pago de aportes a seguridad social de la totalidad de sus trabajadores a través de la PILA al momento de cada postulación. No se exigirá registro mercantil a quienes no estén obligados a tenerlo.

3. Acreditar que la vinculación que origina el beneficio corresponde a un joven sin experiencia laboral o a una madre cabeza de familia, conforme a las definiciones del artículo 2°.

4. Acreditar la generación de empleo formal neto ~~o el sostenimiento de empleo existente de las poblaciones objetivo, conforme al artículo 4° de esta ley.~~

5. No tener participación de la Nación y/o sus entidades descentralizadas.

6. Contar con cuenta bancaria o producto de depósito en una entidad vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia o la Superintendencia de Economía Solidaria, a nombre del empleador.

Parágrafo 1°. Un mismo empleador puede acceder al beneficio por distintos trabajadores de las poblaciones objetivo, siempre que acredite el empleo neto adicional correspondiente a cada uno de ellos.

Parágrafo 2°. Las grandes empresas, las entidades públicas y las empresas con participación del Estado quedan expresamente excluidas del programa.</td><td>Se elimina la segunda parte del numeral 4, inherente al sostenimiento del empleo.</td></tr>
<tr><td>Artículo 4°. Modalidades del subsidio. El Programa de Impulso al Empleo Formal para Jóvenes y Madres Cabeza de Familia operará bajo dos modalidades con porcentajes diferenciados:

<table><tr><th>Año</th><th>Modalidad A — Nuevo empleo (contratación neta adicional)</th><th>Modalidad B — Sostenimiento (empleos existentes de la población objetivo)</th><th>Municipios priorizados (+adicional)</th></tr><tr><td>Año 1</td><td>30% de la cotización mensual a seguridad social</td><td>20% de la cotización mensual a seguridad social</td><td>+5 puntos porcentuales adicionales</td></tr><tr><td>Año 2</td><td>20% de la cotización mensual a seguridad social</td><td>15% de la cotización mensual a seguridad social</td><td>+5 puntos porcentuales adicionales</td></tr><tr><td>Año 3</td><td>10% de la cotización mensual a seguridad social</td><td>8% de la cotización mensual a seguridad social</td><td>+3 puntos porcentuales adicionales</td></tr></table>
Parágrafo 1°. La cotización a seguridad social base para el cálculo del subsidio comprende los aportes a salud, pensión y riesgos laborales del empleador.</td><td>Artículo <u>6</u> ~~4°.~~ Modalidades del subsidio. El Programa de Impulso al Empleo Formal para Jóvenes y Madres Cabeza de Familia operará bajo ~~dos modalidades con porcentajes diferenciados:~~ <u>la siguiente modalidad:</u>

<table><tr><th>Año</th><th>Modalidad A — Nuevo empleo (contratación neta adicional)</th><th>Municipios priorizados (+adicional)</th></tr><tr><td>Año 1</td><td>30% de la cotización mensual a seguridad social</td><td>+5 puntos porcentuales adicionales</td></tr><tr><td>Año 2</td><td>20% de la cotización mensual a seguridad social</td><td>+5 puntos porcentuales adicionales</td></tr><tr><td>Año 3</td><td>10% de la cotización mensual a seguridad social</td><td>+3 puntos porcentuales adicionales</td></tr></table>
Parágrafo 1°. La cotización a seguridad social base para el cálculo del subsidio comprende los aportes a salud, pensión y riesgos laborales del empleador.</td><td>Frente a las modalidades del subsidio, se elimina la segunda columna de la gráfica, lo anterior toda vez que se buscar es la creación de empleo y no el mantenimiento de los que ya existen.</td></tr>
</table>

TEXTO PROPUESTO POR EL AUTOR	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	COMENTARIO
Parágrafo 2°. El subsidio se contará desde el inicio del primer contrato de trabajo del trabajador objetivo con el empleador beneficiario. Al vencer el tercer año, no habrá renovación automática del beneficio por el mismo trabajador. **Parágrafo 3°.** La terminación del contrato de trabajo del trabajador beneficiario por justa causa imputable al trabajador, conforme a las causales establecidas en el artículo 62 del Código Sustantivo del Trabajo, no generará obligación de restitución de los subsidios ya desembolsados al empleador. En este caso, el beneficio se suspenderá a partir del período siguiente a la desvinculación, sin perjuicio de que el empleador pueda postularse nuevamente por un nuevo trabajador de las poblaciones objetivo que ocupe el cargo vacante. El empleador deberá reportar la novedad de retiro y su causal a través de la PILA dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la terminación del contrato. El incumplimiento de este reporte dará lugar a las sanciones previstas en el artículo 10 de esta ley.	**Parágrafo 2°.** El subsidio se contará desde el inicio del primer contrato de trabajo del trabajador objetivo con el empleador beneficiario. Al vencer el tercer año, no habrá renovación automática del beneficio por el mismo trabajador. **Parágrafo 3°.** La terminación del contrato de trabajo del trabajador beneficiario por justa causa imputable al trabajador, conforme a las causales establecidas en el artículo 62 del Código Sustantivo del Trabajo, no generará obligación de restitución de los subsidios ya desembolsados al empleador. En este caso, el beneficio se suspenderá a partir del período siguiente a la desvinculación, sin perjuicio de que el empleador pueda postularse nuevamente por un nuevo trabajador de las poblaciones objetivo que ocupe el cargo vacante. El empleador deberá reportar la novedad de retiro y su causal a través de la PILA dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la terminación del contrato. El incumplimiento de este reporte dará lugar a las sanciones previstas en el artículo 10 de esta ley.	
Artículo 5°. ***Enfoque territorial.*** Para garantizar la distribución equitativa de los recursos del programa, se establecen los siguientes mecanismos: 7. Cuota regional mínima: el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la UGPP distribuirán el presupuesto anual del programa de manera que al menos el sesenta por ciento (60%) de los recursos beneficien a empresas ubicadas fuera de los municipios de Bogotá D.C., Medellín, Cali, Barranquilla y sus respectivas áreas metropolitanas. Esta distribución se hará en proporción al peso poblacional de cada departamento, según las proyecciones del DANE. 8. Mayor subsidio en municipios priorizados: los empleadores ubicados en municipios PDET, Zomac, o con IPM superior al cuarenta por ciento (40%), o clasificados como rurales o rurales dispersos, recibirán el porcentaje adicional establecido en la tabla del artículo 4°. **Parágrafo.** El Gobierno nacional, a través del DNP, actualizará anualmente la clasificación de municipios priorizados, tomando como base el IPM certificado por el DANE y la clasificación de ruralidad del DNP.	**Artículo 7° ~~5°. *Enfoque territorial.*~~** Para garantizar la distribución equitativa de los recursos del programa, se establecen los siguientes mecanismos: ~~7.~~ **1.** Cuota regional mínima: el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la UGPP distribuirán el presupuesto anual del programa de manera que al menos el ~~sesenta~~ **ochenta** por ciento (~~60~~ **80** %) de los recursos beneficien a empresas ubicadas fuera de los municipios de Bogotá D.C., Medellín, Cali, Barranquilla y sus respectivas áreas metropolitanas. Esta distribución se hará en proporción al peso poblacional de cada departamento, según las proyecciones del DANE. ~~8~~. **2.** Mayor subsidio en municipios priorizados: los empleadores ubicados en municipios PDET, Zomac, o con IPM superior al cuarenta por ciento (40%), o clasificados como rurales o rurales dispersos, recibirán el porcentaje adicional establecido en la tabla del artículo **6** ~~4°.~~ **Parágrafo.** El Gobierno nacional, a través del DNP, actualizará anualmente la clasificación de municipios priorizados, tomando como base el IPM certificado por el DANE ~~y la clasificación de ruralidad del DNP.~~	En el presente artículo se eleva de 60 a 80 por ciento la distribución de Crece empleo fuera de las ciudades capitales, de igual manera se realiza una precisión de remisión normativa y se elimina el tema de la ruralidad.

TEXTO PROPUESTO POR EL AUTOR	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	COMENTARIO
Artículo 6°. ***Controles y verificación.*** Con el fin de garantizar la correcta destinación de los recursos públicos, la UGPP definirá los controles adecuados para la verificación de los requisitos del Programa Crece.	**Artículo 8° ~~6°. *Controles y verificación.*~~** Con el fin de garantizar la correcta destinación de los recursos públicos, la UGPP definirá los controles adecuados para la verificación de los requisitos del Programa Crece.	Se realiza una modificación del número del artículo.
Artículo 7°. ***Operación del programa.*** La operación del Crece estará a cargo de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP), con las siguientes reglas de funcionamiento: 9. El programa operará mediante ciclos mensuales de postulación, en los que los empleadores acreditarán el cumplimiento de los requisitos a través de la plataforma digital de la UGPP. 10. Los desembolsos se realizarán directamente en la cuenta bancaria del empleador registrada en la plataforma, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al cierre del ciclo de validación. 11. La UGPP publicará mensualmente, en su portal web, la lista de empleadores beneficiarios, el número de trabajadores objetivo, subsidiados por municipio y el monto total desembolsado, desagregado por departamento y por modalidad. Esta información será de acceso público y permanente. 12. El programa adoptará una plataforma de postulación simplificada para empleadores de la economía popular, con asistencia técnica presencial en municipios priorizados a través de los Centros de Atención Empresarial del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y las Cámaras de Comercio.	**Artículo 9° ~~7°~~. *Operación del programa.*** La operación del Crece estará a cargo de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP), con las siguientes reglas de funcionamiento: ~~9.~~ **1** El programa operará mediante ciclos mensuales de postulación, en los que los empleadores acreditarán el cumplimiento de los requisitos a través de la plataforma digital de la UGPP. ~~10.~~ **2** Los desembolsos se realizarán directamente en la cuenta bancaria del empleador registrada en la plataforma, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al cierre del ciclo de validación. ~~11~~. **3** La UGPP publicará mensualmente, en su portal web, la lista de empleadores beneficiarios, el número de trabajadores objetivo, subsidiados por municipio y el monto total desembolsado, desagregado por departamento y por modalidad. Esta información será de acceso público y permanente. ~~12~~. **4** El programa adoptará una plataforma de postulación simplificada para empleadores de la economía popular, con asistencia técnica presencial en municipios priorizados a través de los Centros de Atención Empresarial del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y las Cámaras de Comercio.	Se realizan correcciones de numeración.
Artículo 8°. ***Régimen sancionatorio.*** El empleador que suministre información falsa o incumplida para acceder o mantener el beneficio estará sujeto a la restitución inmediata de la totalidad de los recursos recibidos indebidamente, con los intereses de mora correspondientes según las tasas del Código Civil. Adicionalmente, estará inhabilitado para acceder al Programa Crece por un período de cinco (5) años contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que determine el incumplimiento. Las sanciones penales a que haya lugar conforme al Código Penal, en particular las previstas para el peculado por apropiación en favor de terceros y la falsedad en documento privado. **Parágrafo.** La responsabilidad establecida en este artículo recae solidariamente sobre el representante legal o administrador del empleador beneficiario. La UGPP adelantará las actuaciones administrativas correspondientes conforme al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).	**Artículo 10 ~~8°. *Régimen sancionatorio.*~~** El empleador que suministre información falsa o incumplida para acceder o mantener el beneficio estará sujeto a la restitución inmediata de la totalidad de los recursos recibidos indebidamente, con los intereses de mora correspondientes según las tasas del Código Civil. Adicionalmente, estará inhabilitado para acceder al Programa Crece por un período de cinco (5) años contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que determine el incumplimiento. Las sanciones penales a que haya lugar conforme al Código Penal, en particular las previstas para el peculado por apropiación en favor de terceros y la falsedad en documento privado. **Parágrafo.** La responsabilidad establecida en este artículo recae solidariamente sobre el representante legal o administrador del empleador beneficiario. La UGPP adelantará las actuaciones administrativas correspondientes conforme al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).	Se realizan modificaciones de numeración.

TEXTO PROPUESTO POR EL AUTOR	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	COMENTARIO
Artículo 10. ***Seguimiento y evaluación.*** El Gobierno nacional, a través del Ministerio del Trabajo y el DNP, publicará un informe semestral de resultados del programa que incluirá como mínimo: • Número de empleos generados y sostenidos, desagregados por sexo, edad, municipio y sector económico. • Porcentaje de los recursos ejecutados en municipios priorizados. • Tasa de permanencia de los trabajadores objetivo en el empleo formal seis (6) y doce (12) meses después de su primera vinculación. • Resultado de las auditorías del Ministerio del Trabajo y los hallazgos de la Contraloría General de la República. **Parágrafo.** El DNP realizará una evaluación de impacto del programa al tercer año de su implementación, cuyos resultados servirán de base para determinar la continuidad, ajuste o terminación del mismo mediante decreto reglamentario.	**Artículo** 11 ~~**10°**~~**.** ***Seguimiento y evaluación.*** El Gobierno nacional, a través del Ministerio del Trabajo y el DNP, publicará un informe semestral de resultados del programa que incluirá como mínimo: • Número de empleos generados y sostenidos, desagregados por sexo, edad, municipio y sector económico. • Porcentaje de los recursos ejecutados en municipios priorizados. • Tasa de permanencia de los trabajadores objetivo en el empleo formal seis (6) y doce (12) meses después de su primera vinculación. • Resultado de las auditorías del Ministerio del Trabajo y los hallazgos de la Contraloría General de la República. **Parágrafo.** El DNP realizará una evaluación de impacto del programa al tercer año de su implementación, cuyos resultados servirán de base para determinar la continuidad, ajuste o terminación del mismo mediante decreto reglamentario.	Se realizan modificaciones de numeración.
Artículo 11. ***Reglamentación.*** El Gobierno nacional reglamentará la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes a su promulgación. La reglamentación establecerá, entre otros aspectos, el procedimiento de postulación y validación, los mecanismos de cruce de información interinstitucional, la asistencia técnica para economía popular en municipios priorizados, y el mecanismo de actualización anual de la clasificación territorial.	**Artículo** 12 ~~**11.** ***Reglamentación.***~~ El Gobierno nacional reglamentará la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes a su promulgación. La reglamentación establecerá, entre otros aspectos, el procedimiento de postulación y validación, los mecanismos de cruce de información interinstitucional, la asistencia técnica para economía popular en municipios priorizados, y el mecanismo de actualización anual de la clasificación territorial.	Se realizan modificaciones de numeración.
Artículo 12. ***Vigencia.*** La presente ley rige a partir de su promulgación, deroga las disposiciones que le sean contrarias.	**Artículo 13** ~~**12.**~~ ***Vigencia.*** La presente ley rige a partir de su promulgación, deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Se realizan modificaciones de numeración.

XII. PROPOSICIÓN

Así las cosas, y por las anteriores consideraciones realizadas, haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir **ponencia positiva**, y en consecuencia, solicitamos de manera respetuosa a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de Ley número 008 de 2026 Cámara, *por la cual se crea el Programa Crece (Creación de Empleo Formal con Enfoque Regional para Jóvenes, Cabezas de Familia y Economía Popular)*.

JORGE ALEXANDER QUEVEDO H. Coordinador Ponente Representante a la Cámara Departamento del Guaviare	**VICTOR MANUEL SALCEDO G.** Ponente Representante a la Cámara Departamento del Valle del Cauca

XIII. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 008 DE 2026 CÁMARA

por la cual se crea el Programa Crece (Creación de Empleo Formal con Enfoque Regional para Jóvenes, Cabezas de Familia y Economía Popular).

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. ***Objeto.*** La presente ley crea el Programa Crece (Creación de Empleo Formal con Enfoque Regional para Jóvenes, Cabezas de Familia y Economía Popular), con el fin de subsidiar parte de los costos de seguridad social de empresas, trabajadores independientes con capacidad empleadora y organizaciones de la economía popular que generen empleo formal neto para jóvenes entre 18 y 28 años sin experiencia laboral previa y para madres cabeza de familia, con enfoque territorial prioritario en municipios PDET, Zomac y con mayores índices de pobreza multidimensional.

Artículo 2°. *Definiciones.* Para efectos de la presente ley se adoptan las siguientes definiciones:

- Joven sin experiencia laboral: persona entre 18 y 28 años que no haya tenido un contrato de trabajo formal, el cual se validará con reporte en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA).
- Madre cabeza de familia: se aplicará la definición contenida en el artículo 2° de la Ley 1232 de 2008.
- Empleo formal neto: aumento verificable en el número de trabajadores reportados en la PILA por el empleador beneficiario, con respecto al promedio de los seis (6) meses anteriores a la primera postulación.

Artículo 3°. Créase el Crece dirigido a subsidiar parte de los costos de seguridad social de las Mipymes, trabajadores independientes con capacidad empleadora y organizaciones de la economía popular que generen empleo formal para las poblaciones objetivo, definidas en esta ley, con enfoque territorial prioritario en municipios PDET, Zomac y con mayores índices de pobreza multidimensional.

Artículo 4°. *Cupos anuales.* El Gobierno nacional fijará anualmente, mediante decreto expedido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio del Trabajo, el número de cupos disponibles para cada ciclo de postulación del Programa Crece, con sujeción al marco fiscal de mediano plazo y a la disponibilidad presupuestal de cada vigencia.

La asignación de cupos deberá respetar en todo caso la cuota territorial mínima establecida en el artículo de enfoque territorial de esta ley, garantizando que al menos el ochenta por ciento (80%) de los cupos se asignen a empleadores ubicados fuera de las cuatro ciudades principales, con distribución proporcional al peso poblacional de cada departamento.

Cuando los cupos disponibles en un ciclo se agoten antes del cierre del período de postulación, el Gobierno nacional podrá, mediante resolución conjunta de los Ministerios de Hacienda y Trabajo, abrir cupos adicionales con cargo a las disponibilidades presupuestales de la vigencia, sin que ello implique modificación del decreto de cupos anuales.

Parágrafo. Los cupos no utilizados en municipios priorizados durante la ventana exclusiva de postulación no podrán reasignarse a municipios no priorizados en el mismo ciclo, salvo que el Gobierno nacional certifique, mediante acto motivado, la ausencia de demanda suficiente en dichos municipios.

Artículo 5°. *Beneficiarios.* Podrán acceder al Programa de Impulso al Empleo Formal para Jóvenes y Madres Cabeza de Familia, los empleadores que cumplan la totalidad de los siguientes requisitos:

1. Acreditar que el número de trabajadores reportados en la PILA no supera los cien (100) al momento de la postulación, o pertenecer a la economía popular en los términos de esta ley.
2. Estar al día en el pago de aportes a seguridad social de la totalidad de sus trabajadores a través de la PILA al momento de cada postulación. No se exigirá registro mercantil a quienes no estén obligados a tenerlo.
3. Acreditar que la vinculación que origina el beneficio corresponde a un joven sin experiencia laboral o a una madre cabeza de familia, conforme a las definiciones del artículo 2°.
4. Acreditar la generación de empleo formal neto
5. No tener participación de la Nación y/o sus entidades descentralizadas.
6. Contar con cuenta bancaria o producto de depósito en una entidad vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia o la Superintendencia de Economía Solidaria, a nombre del empleador.

Parágrafo 1°. Un mismo empleador puede acceder al beneficio por distintos trabajadores de las poblaciones objetivo, siempre que acredite el empleo neto adicional correspondiente a cada uno de ellos.

Parágrafo 2°. Las grandes empresas, las entidades públicas y las empresas con participación del Estado quedan expresamente excluidas del programa.

Artículo 6°. *Modalidad del subsidio.* El Programa de Impulso al Empleo Formal para Jóvenes y Madres Cabeza de Familia operará bajo la siguiente modalidad:

Año	Modalidad A — Nuevo empleo (contratación neta adicional)	Municipios priorizados (+adicional)
Año 1	30% de la cotización mensual a seguridad social	+5 puntos porcentuales adicionales
Año 2	20% de la cotización mensual a seguridad social	+5 puntos porcentuales adicionales
Año 3	10% de la cotización mensual a seguridad social	+3 puntos porcentuales adicionales

Parágrafo 1°. La cotización a seguridad social base para el cálculo del subsidio comprende los aportes a salud, pensión y riesgos laborales del empleador.

Parágrafo 2°. El subsidio se contará desde el inicio del primer contrato de trabajo del trabajador objetivo con el empleador beneficiario. Al vencer el tercer año, no habrá renovación automática del beneficio por el mismo trabajador.

Parágrafo 3°. La terminación del contrato de trabajo del trabajador beneficiario por justa causa imputable al trabajador, conforme a las causales establecidas en el artículo 62 del Código Sustantivo

del Trabajo, no generará obligación de restitución de los subsidios ya desembolsados al empleador. En este caso, el beneficio se suspenderá a partir del período siguiente a la desvinculación, sin perjuicio de que el empleador pueda postularse nuevamente por un nuevo trabajador de las poblaciones objetivo que ocupe el cargo vacante.

El empleador deberá reportar la novedad de retiro y su causal a través de la PILA dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la terminación del contrato. El incumplimiento de este reporte dará lugar a las sanciones previstas en el artículo 10° de esta ley.

Artículo 7°. ***Enfoque territorial.*** Para garantizar la distribución equitativa de los recursos del programa, se establecen los siguientes mecanismos:

1. Cuota regional mínima: el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la UGPP distribuirán el presupuesto anual del programa de manera que al menos el ochenta por ciento (80 %) de los recursos beneficien a empresas ubicadas fuera de los municipios de Bogotá, D. C., Medellín, Cali, Barranquilla y sus respectivas áreas metropolitanas. Esta distribución se hará en proporción al peso poblacional de cada departamento, según las proyecciones del DANE.

2. Mayor subsidio en municipios priorizados: los empleadores ubicados en municipios PDET, Zomac, o con IPM superior al cuarenta por ciento (40%), o clasificados como rurales o rurales dispersos, recibirán el porcentaje adicional establecido en la tabla del artículo 6°.

Parágrafo. El Gobierno nacional, a través del DNP, actualizará anualmente la clasificación de municipios priorizados, tomando como base el IPM certificado por el DANE.

Artículo 8°. ***Controles y verificación.*** Con el fin de garantizar la correcta destinación de los recursos públicos, la UGPP definirá los controles adecuados para la verificación de los requisitos del Programa Crece.

Artículo 9°. ***Operación del programa***. La operación del Crece estará a cargo de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP), con las siguientes reglas de funcionamiento:

1. El programa operará mediante ciclos mensuales de postulación, en los que los empleadores acreditarán el cumplimiento de los requisitos a través de la plataforma digital de la UGPP.

2. Los desembolsos se realizarán directamente en la cuenta bancaria del empleador registrada en la plataforma, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al cierre del ciclo de validación.

3. La UGPP publicará mensualmente, en su portal web, la lista de empleadores beneficiarios, el número de trabajadores objetivo, subsidiados por municipio y el monto total desembolsado, desagregado por departamento y por modalidad. Esta información será de acceso público y permanente.

4. El programa adoptará una plataforma de postulación simplificada para empleadores de la economía popular, con asistencia técnica presencial en municipios priorizados a través de los Centros de Atención Empresarial del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y las Cámaras de Comercio.

Artículo 10. ***Régimen sancionatorio.*** El empleador que suministre información falsa o incumplida para acceder o mantener el beneficio estará sujeto a la restitución inmediata de la totalidad de los recursos recibidos indebidamente, con los intereses de mora correspondientes según las tasas del Código Civil.

Adicionalmente, estará inhabilitado para acceder al Programa Crece por un período de cinco (5) años contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que determine el incumplimiento. Las sanciones penales a que haya lugar conforme al Código Penal, en particular las previstas para el peculado por apropiación en favor de terceros y la falsedad en documento privado.

Parágrafo. La responsabilidad establecida en este artículo recae solidariamente sobre el representante legal o administrador del empleador beneficiario. La UGPP adelantará las actuaciones administrativas correspondientes conforme al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

Artículo 11. ***Seguimiento y evaluación.*** El Gobierno nacional, a través del Ministerio del Trabajo y el DNP, publicará un informe semestral de resultados del programa que incluirá como mínimo:

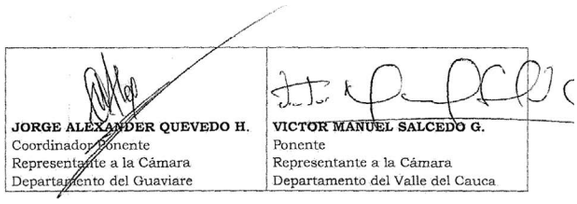
- Número de empleos generados y sostenidos, desagregados por sexo, edad, municipio y sector económico.
- Porcentaje de los recursos ejecutados en municipios priorizados.
- Tasa de permanencia de los trabajadores objetivo en el empleo formal seis (6) y doce (12) meses después de su primera vinculación.
- Resultado de las auditorías del Ministerio del Trabajo y los hallazgos de la Contraloría General de la República.

Parágrafo. El DNP realizará una evaluación de impacto del programa al tercer año de su implementación, cuyos resultados servirán de base para determinar la continuidad, ajuste o terminación del mismo mediante decreto reglamentario.

Artículo 12. ***Reglamentación*****.** El Gobierno nacional reglamentará la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes a su promulgación. La reglamentación establecerá, entre otros aspectos, el procedimiento de postulación y validación, los mecanismos de cruce de información interinstitucional, la asistencia técnica para economía popular en municipios priorizados, y el mecanismo de actualización anual de la clasificación territorial.

Artículo 13. ***Vigencia*****.** La presente ley rige a partir de su promulgación, deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Representantes:



JORGE ALEXANDER QUEVEDO H.	**VICTOR MANUEL SALCEDO G.**
Coordinador Ponente	Ponente
Representante a la Cámara	Representante a la Cámara
Departamento del Guaviare	Departamento del Valle del Cauca

* * *

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 049 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se crea el Programa nacional de manillas salvavidas para la identificación, localización y protección de personas con trastornos neurocognitivos mayores y otras condiciones cognitivas que generen riesgo de desorientación y extravío y se dictan otras disposiciones.

Honorable Representante

JUAN FELIPE CORZO ÁLVAREZ

Presidente Comisión Séptima Constitucional

Cámara de Representantes

Ref.: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 049 de 2026 Cámara, *por medio de la cual se crea el programa nacional de manillas salvavidas para la identificación, localización y protección de personas con trastornos neurocognitivos mayores y otras condiciones cognitivas que generen riesgo de desorientación y extravío y se dictan otras disposiciones*.

Estimado Presidente,

En cumplimiento de la designación que me hiciera la Mesa Directiva de la Honorable Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, me permito rendir informe de ponencia positiva para primer debate al proyecto de ley de la referencia bajo los siguientes términos:

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El proyecto fue radicado el 22 de julio de 2026 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes.

Mediante oficio fechado 23 de septiembre de 2026, fui designada como ponente de esta iniciativa por parte de la mesa directiva de la Honorable Comisión Séptima Constitucional.

II. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene por objeto crear el Programa Nacional de Manillas Salvavidas, con el fin de establecer mecanismos de identificación, localización y protección para las personas diagnosticadas con trastornos neurocognitivos mayores u otras condiciones cognitivas que puedan generar episodios de desorientación o extravío.

Para ello, se promueve la articulación entre el Ministerio de Salud y Protección Social, las entidades territoriales, las EPS, las IPS y la Policía Nacional, mediante la implementación de una ruta de atención y búsqueda, un sistema de información y mecanismos de identificación que permitan garantizar una respuesta oportuna y la protección efectiva de los beneficiarios.

III. MARCO NORMATIVO

Para esta iniciativa han de tenerse en cuenta y consultarse las siguientes disposiciones:

- **Constitucionales**

Artículos 1°, 2°, 4°,11, 13, 14, 16, 18, 19, 20, 23, 27, 37, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 52, 54, 67, 70, 71, 74, 75, 78, 79, 81, 84, 85, 87, 114, 115, 150 (No. 1°, 8°, 23), 154, 157, 189, 200, 208, 209, 298, 311, 339, 345, 346, 350, 356, 359, 365 y 366.

- **Legales**

Ley 100 de 1993, *por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones*.

Esta ley estableció el Sistema General de Seguridad Social Integral en Colombia, unificando y organizando la protección de los ciudadanos frente a las contingencias de salud, vejez y riesgos laborales. Asimismo, definió el marco competencial y de operación para las Entidades Promotoras de Salud (EPS) y las Instituciones Prestadoras de Servicios (IPS). Su objetivo primordial fue garantizar la universalidad y ampliar la cobertura de los servicios de bienestar social, permitiendo la participación de actores públicos y privados bajo la estricta regulación y vigilancia del Estado.

Ley 1251 de 2008, *por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores*.

La Ley 1251 de 2008 tiene por objeto proteger, promover, restablecer y defender los derechos de los adultos mayores. Su artículo 3° define como adulto mayor a toda persona con 60 años o más. Su artículo 6° establece las obligaciones del Estado, entre ellas: garantizar el acceso a los servicios de salud, educación, cultura y recreación; implementar medidas de protección contra el abandono y el maltrato; y asegurar la participación de los adultos mayores en la formulación de políticas públicas. Esta ley complementa el marco del proyecto en lo relativo a los beneficiarios mayores de 60 años.

Ley 1581 de 2012, *por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales.*

Esta ley es el marco general de Protección de Datos Personales en Colombia. tiene por objeto garantizar el derecho constitucional al *habeas data*, permitiendo a los ciudadanos conocer, actualizar y rectificar la información que las entidades públicas y privadas recopilan sobre ellos en bases de datos.

Ley 1751 de 2015, *por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones.*

Esta ley regula el derecho fundamental a la salud y es la principal norma legal de referencia para el

proyecto. Sus disposiciones más relevantes son: el artículo 6°, que establece los elementos esenciales del derecho a la salud (disponibilidad, aceptabilidad, accesibilidad, calidad e idoneidad profesional); el artículo 10, que consagra los derechos de los pacientes, incluyendo el consentimiento informado; el artículo 11, que protege a los sujetos de especial protección (entre ellos, las personas mayores y las personas con discapacidad); y el artículo 15, que regula las exclusiones del PBS mediante un proceso técnico-científico, norma de referencia obligatoria para el artículo 9 del proyecto.

Ley 1616 de 2013, *por medio de la cual se expide la Ley de salud mental y se dictan otras disposiciones*. **Modificada por la Ley 2460 de 2025**

La Ley 1616 de 2013 establece el marco para la garantía del ejercicio pleno del derecho a la salud mental. Su artículo 3° define la salud mental como 'un estado de bienestar que se expresa en la vida cotidiana a través del comportamiento y la interacción de manera tal que permite a los sujetos individuales y colectivos desplegar sus recursos emocionales, cognitivos y mentales para transitar por la vida cotidiana'. Los trastornos neurocognitivos mayores constituyen condiciones de salud mental en los términos de esta ley. La Ley 2460 de 2025, refuerza las obligaciones del Estado en materia de prevención, atención y rehabilitación en salud mental, y es el marco normativo más reciente y directamente aplicable a este proyecto.

- **Reglamentarias**

Decreto número 780 de 2016, Decreto número 780 de 2016, *por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones*.

El Decreto número 780 de 2016 es el decreto único reglamentario del sector salud. Compila y organiza la normativa del sector salud en Colombia, estableciendo un marco único para la afiliación, la portabilidad nacional y la operación de EPS e IPS bajo el Plan de Beneficios en Salud. Esta norma busca coordinar el sistema para asegurar la accesibilidad, eficiencia y el derecho fundamental a la atención médica en todo el territorio nacional.

Resolución número 4886 de 2018, *por la cual se adopta la Política Nacional de Salud Mental.*

La Resolución número 4886 de 2018 adopta la Política Nacional de Salud Mental en Colombia. Su objetivo es promover el bienestar emocional y prevenir trastornos mentales, consumo de sustancias y el suicidio. Es de cumplimiento obligatorio para todas las entidades del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS).

BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD

El artículo 93 de la Constitución Política establece que los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los instrumentos internacionales que se citan a continuación forman parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto y son directamente aplicables como parámetro de control de constitucionalidad y como fuente de obligaciones estatales.

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) (Ley 1346 de 2009)

Colombia ratificó la CDPD mediante la Ley 1346 de 2009, incorporándola al bloque de constitucionalidad. Sus disposiciones son directamente aplicables y prevalecen sobre la ley ordinaria cuando reconozcan derechos más amplios (Art. 93 CP). La Corte Constitucional ha señalado que la CDPD implica un cambio de paradigma: del modelo médico de la discapacidad que la trata como un déficit que debe ser corregido hacia el modelo social que identifica en las barreras del entorno, y no en la persona, el origen de la discapacidad.

Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (Ley 2055 de 2020)

Colombia ratificó esta Convención mediante la Ley 2055 de 2020, convirtiéndola en parte del bloque de constitucionalidad. Es el instrumento internacional de derechos humanos más específico y directamente aplicable al objeto de este proyecto de ley, por cuanto regula con precisión las obligaciones de los Estados en materia de protección de la persona mayor, incluyendo situaciones de vulnerabilidad, abandono y riesgo para la vida e integridad.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

El PIDESC hace parte del bloque de constitucionalidad en virtud del artículo 93 CP. Su artículo 12 establece el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC), en la Observación General número 14 (2000), precisó que el derecho a la salud no se limita al derecho a la atención médica, sino que incluye el derecho a un sistema de protección de la salud que brinde a las personas oportunidades iguales para disfrutar del más alto nivel posible de salud. Por su parte, la Observación General número 6 (1995) del mismo Comité se refiere específicamente a los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores, señalando la obligación de los Estados de adoptar medidas para garantizar el acceso equitativo a los servicios de salud especializados, incluyendo aquellos relacionados con enfermedades asociadas al envejecimiento.

IV. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley busca crear el Programa Nacional de Manillas Salvavidas, un sistema integral de identificación, localización y protección de las personas diagnosticadas con trastornos neurocognitivos mayores u otras condiciones cognitivas que generen riesgo de desorientación y extravío en Colombia.

La iniciativa surge de la constatación que Colombia no cuenta con un sistema unificado de respuesta ante el extravío de personas cuya condición de salud las pone en riesgo permanente. El vacío normativo e institucional existente tiene consecuencias fatales: personas mayores con Alzheimer que se extravían al no poder ser identificadas oportunamente, niños con trastorno del espectro autista que escapan de entornos seguros sin que nadie pueda localizarlos, adultos con discapacidad intelectual que quedan expuestos a peligros evitables. Esta ley propone convertir esa realidad cotidiana en una obligación estatal exigible.

Colombia carece de un sistema unificado que cuantifique a la población en riesgo de extravío por causa de salud, pero la evidencia disponible por grupo diagnóstico permite estimar un número superior a los dos millones de personas. La principal fuente oficial de referencia sobre demencia en Colombia –la Encuesta Nacional de Salud, Bienestar y Envejecimiento (SABE)– cumplió diez años sin actualizarse en 2025, lo que significa que el Estado colombiano no conoce el impacto real ni la evolución reciente de estas cifras (Cuadros Cuadros, 2015). Esta ausencia de datos actualizados no es un detalle técnico: es la prueba de que una población que crece aceleradamente como consecuencia de la transición demográfica del país continúa siendo invisible para la formulación de política pública.

Los datos disponibles permiten dimensionar el problema:

Aproximadamente 260.000 personas mayores de 60 años padecían Alzheimer en Colombia para 2025, y más del 46% de la población adulta mayor presenta algún grado de deterioro cognitivo (Infobae Colombia, 2023; Escuela Colombiana de Rehabilitación, 2023).

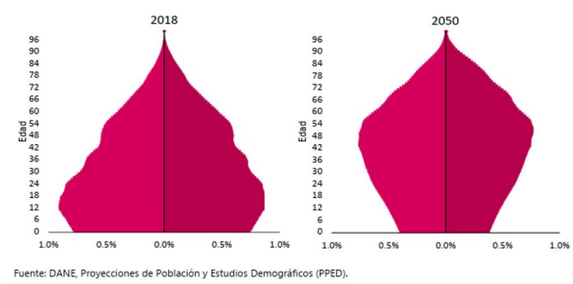
La Organización Mundial de la Salud (OMS) estima que en el mundo hay más de 55 millones de personas con demencia y que cada año se diagnostican cerca de 10 millones de casos nuevos. En Colombia, cerca del 19,6% de los adultos sufren deterioro cognitivo, mientras que el 46,1% de los adultos mayores padece esta enfermedad; se estima que cerca del 23% de la población colombiana padece demencia (Ortiz Álvarez, 2023).

La discapacidad intelectual representa el 42,1% de los casos certificados de discapacidad en el país. El 26,8% de la población con discapacidad tiene dificultad para entender, aprender, recordar, tomar decisiones, comer, vestirse o bañarse por sí mismo, y el 9,7% tiene dificultades para relacionarse o interactuar con las demás personas (DANE, 2022).

Entre 2015 y 2020 se registraron 806.384 casos de trastorno afectivo bipolar y 579.175 de esquizofrenia. El sistema de salud identificó más de 767.000 personas con epilepsia entre 2015 y 2019 (DANE).

Esta no es una proyección lejana, es la realidad cotidiana de cientos de familias colombianas. Dos casos recientes, ocurridos en un poco más de un mes y en dos ciudades distintas del país, ilustran el mismo patrón: personas con un hogar y una familia que las busca, que se desorientan por su condición de salud y cuya suerte termina dependiendo del azar de quién las encuentre y qué tan rápido pueda identificarlas. En Usme, Bogotá la historia de Pablo Emilio Hernández, de 84 años con principios de Alzheimer, tuvo un final distinto: tras desaparecer el 26 de diciembre de 2025, logró comunicarse telefónicamente con su familia días después, indicando encontrarse en una zona con árboles y montañas sin poder precisar el lugar exacto; su cuerpo fue hallado sin vida el 1 de enero de 2026 en una zona boscosa cercana. En Barranquilla, Manuel Agustín Charris Jiménez, de 77 años, salió de su casa a cobrar un subsidio el 22 de noviembre y continúa desaparecido, meses después sin que ninguna pista permita a su familia conocer su paradero. En ambos casos, un mecanismo simple de identificación habría podido marcar la diferencia entre la vida y la muerte.

El envejecimiento acelerado de la población colombiana agravará sistemáticamente esta problemática si el Estado no actúa de manera anticipada. El DANE en la nota técnica publicada en julio del 2025 indica que bajo los nuevos supuestos de menor fecundidad y de las transformaciones de la migración internacional, sumado a las problemáticas ya conocidas del envejecimiento de la población colombiana, se estima que para el año 2050 la población infantil y adolescente represente el 13,6% de la población colombiana, un decrecimiento significativo si se tiene en cuenta que para el año 2018 esta población representaba el 25.2%.



Fuente: DANE, Proyecciones de población y estudios demográficos (PPED)

Esto sumado a que según las estimaciones del DANE de que en el año 2050 la mayor parte de la pirámide poblacional va a estar concentrada entre las personas de 40 a 60 años, presentan unos grandes retos para el presente congreso en materia de salud ya que a una población mayor se incrementarán las enfermedades asociadas a la edad y al estilo de vida, entre estas enfermedades se encuentran las Neurocognitivas, las cuales afectan al cerebro, estas enfermedades se pueden deber a malos hábitos de salud, que se suman a factores genéticos y ambientales que podrían derivar en estas enfermedades y trastornos, que afectan al órgano más importante del cuerpo ya que el cerebro es el encargado de controlar todas las funciones y actividades del organismo.

La gravedad del problema se amplifica por el impacto de la pandemia de COVID-19. Según la

doctora Sigem Sabbagh, representante de Campo de Neurociencia y Psicobiología Zona Norte del Colpsic, las enfermedades neurocognitivas se incrementaron exponencialmente tras la crisis sanitaria: 'mientras que antes, a nuestros consultorios, llegaban personas de aproximadamente 45 años, ahora estamos recibiendo adultos jóvenes de hasta 34 años con importante impacto en sus funciones cognitivas superiores' (citada en Ortiz Álvarez, 2023).

Colombia no cuenta con ninguna norma de rango legal que establezca de manera integral un sistema de identificación, alerta y respuesta ante el extravío de personas con TNMA u otras condiciones cognitivas. El Acuerdo Distrital 839 de 2022 del Concejo de Bogotá representa un avance significativo pero su alcance se limita al Distrito Capital, dejando en la desprotección a millones de colombianos en el resto del país. La Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez 2022-2031 no contempla medidas específicas sobre trastornos neurocognitivos, pese a que constituyen la principal causa de discapacidad en personas mayores a nivel mundial.

Esta doble ausencia de datos actualizados y de política específica justifica plenamente la intervención del legislador. Con este proyecto de ley no solo se busca proteger a las personas que ya padecen estas enfermedades mediante un mecanismo que permita su identificación en caso de desorientación o extravío, sino también visibilizar esta problemática de salud pública para que se cree un sistema de prevención y atención temprana a personas que tengan o puedan llegar a tener factores de riesgo que en un futuro puedan desencadenar en una enfermedad neurocognitiva.

Con este proyecto de ley no solo se busca proteger a las personas que ya padecen estas enfermedades mediante una manilla que permita su identificación en caso de desorientación o extravío poderlos retornar con sus seres queridos, si no que busca visibilizar esta, esta problemática de salud pública, para que se cree un sistema de prevención y atención temprana a personas que tengan o puedan llegar a tener factores de riesgo que en un futuro puedan desencadenar en una enfermedad Neurocognitivas, por lo tanto se busca que mediante un tratamiento oportuno y un diagnóstico temprano se puede mejorar la calidad de vida de estas personas.

En la Sentencia T-760 de 2008, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa. la Corte Constitucional estableció un precedente estructural sobre el derecho a la salud. Declaró que este derecho es un derecho fundamental autónomo, directamente exigible mediante la acción de tutela, y fijó reglas sobre el alcance del principio de progresividad que son de obligatoria observancia para el diseño de este proyecto.

Esta doctrina es fundamento directo del artículo sobre implementación progresiva del proyecto, que establece plazos concretos para evitar que la progresividad se convierta en una patente de corso para la indefinición o la inacción. La Corte ha precisado que la progresividad exige avance, no estancamiento.

La Corte Constitucional mediante La Sentencia T-138 de 2010 M.P. Mauricio González Cuervo. Expuso el precedente más directo sobre las obligaciones del Estado frente a personas mayores en situación de vulnerabilidad. La Corte señaló que el artículo 46 de la Constitución Política no es una norma programática sino una fuente de derechos subjetivos exigibles, y que la omisión de protección que ponga en riesgo la vida del adulto mayor activa la obligación de acción del Estado.

Así mismo la Sentencia C-458 de 2015 M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado. es un referente obligatorio para la redacción legislativa en materia de discapacidad. La Corte Constitucional declaró inexequibles expresiones de la legislación colombiana que utilizaban terminología peyorativa o discriminatoria, y ordenó que la legislación adopte el lenguaje y el modelo conceptual de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, este precedente fundamenta la revisión del lenguaje del proyecto para asegurar su consonancia con el modelo social de discapacidad.

Bibliografía:

- Ortiz Álvarez, D. V. (2023, 17 de agosto). ¿Cómo cuidar la memoria? Incrementan enfermedades degenerativas en Colombia. El Tiempo. https://www.eltiempo.com/salud/como-cuidar-la-memoria-incrementan-enfermedades-degenerativas-en-colombia-796908

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (s.f.). Proyecciones de población. DANE. https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2025, julio). Proyecciones de población: Actualización 2025. Nota técnica (Dirección de Censos y Demografía). DANE. https://www.dane.gov.co/files/censo2018/proyecciones-de-poblacion/Nacional/NotaTecnica-PPED-jul2025.pdf

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2022, abril). Estado actual de la medición de la discapacidad en Colombia [Nota estadística]. DANE. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/abr_2022_nota_estadistica_Estado%20actual_de_la_medicion_de_discapacidad_en%20Colombia_presentacion.pdf

- Morales, J. (2026, 6 de enero). Adulto mayor desapareció en Usme y fue encontrado sin vida días después. Alerta Bogotá. https://bogota.alerta.com.co/judiciales/adulto-mayor-desaparecio-en-usme-y-fue-encontrado-sin-vida-dias-despues-231494

- Zona Cero. (2026, 31 de marzo). 4 meses de desaparecido cumple adulto mayor: el 22 de noviembre salió de su casa. Zona Cero. https://zonacero.com/generales/4-meses-de-desaparecido-cumple-adulto-mayor-el-22-de-noviembre-salio-de-su-casa

- Infobae Colombia. (2023, 21 de septiembre). Cerca de 260.000 colombianos padecen Alzheimer: ¿cómo prevenir esta enfermedad? Infobae. https://www.infobae.com/colombia/2023/09/21/cerca-de-260000-colombianos-padecen-alzheimer-como-prevenir-esta-enfermedad/

- El Colombiano. (2024, 12 de noviembre). En 2060 habría 200 adultos mayores por cada 100 jóvenes en Colombia; ¿qué retos trae esto? El Colombiano. https://www.elcolombiano.com/colombia/salud/salud-como-enfrentar-el-envejecimiento-de-la-poblacion-en-colombia-EM25836057

- El Cronista Colombia. (2025, 8 de julio; actualizado 17 de octubre de 2025). Adiós Alzheimer: el avance científico que promete cambiar el futuro de millones de personas al prevenir y tratar la enfermedad. El Cronista. https://www.cronista.com/colombia/salud-nutricion/adios-alzheimer-el-avance-cientifico-que-promete-cambiar-el-futuro-de-millones-de-personas-al-prevenir-y-tratar-la-enfermedad/

- Escuela Colombiana de Rehabilitación. (2023, 17 de octubre; actualizado 26 de febrero de 2025). Alzheimer siglo XXI: una realidad difícil de olvidar. ECR Institución Universitaria. https://www.ecr.edu.co/my-post7232b319/

- ConsultorSalud. (2014, 17 de septiembre). Entrevista: Investigación sobre Alzheimer en Colombia [Entrevista a Yuri Takeuchi, decana de la Facultad de Ciencias de la Salud, Universidad Icesi]. ConsultorSalud. https://consultorsalud.com/entrevista-investigacion-sobre-alzheimer-en-colombia/

- Cuadros Cuadros, R. (2015, 31 de enero). Prevalencia de las demencias en Colombia [Presentación técnica]. Subdirección de Salud Cafam / Ministerio de Salud y Protección Social. https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/INEC/IETS/prevalencia-demencia-colombia.pdf

- Constitución Política de Colombia. (1991). Asamblea Nacional Constituyente. *Gaceta Constitucional* número 116.

- Ley 100 de 1993. *Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral*. ***Diario Oficial*** número 41.148, 23 de diciembre de 1993. Congreso de la República de Colombia.

- Ley 1251 de 2008. *Por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores*. ***Diario Oficial*** número 47.186, 27 de noviembre de 2008. Congreso de la República de Colombia.

- Ley 1346 de 2009. *Por medio de la cual se aprueba la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas. ***Diario Oficial*** número 47.427, 31 de julio de 2009. Congreso de la República de Colombia.

- Ley 1581 de 2012. *Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales.* ***Diario Oficial*** número 48.587, 18 de octubre de 2012. Congreso de la República de Colombia.

- Ley 1616 de 2013. *Por medio de la cual se expide la ley de salud mental y se dictan otras disposiciones.* ***Diario Oficial*** número 48.680, 21 de enero de 2013. Congreso de la República de Colombia.

- Ley 1751 de 2015. *Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones.* ***Diario Oficial*** número 49.427, 16 de febrero de 2015. Congreso de la República de Colombia.

- Ley 1850 de 2017. *Por medio de la cual se establecen medidas de protección al adulto mayor en Colombia.* ***Diario Oficial*** número 50.274, 19 de julio de 2017. Congreso de la República de Colombia.

- Ley 2055 de 2020. *Por medio de la cual se aprueba la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.* ***Diario Oficial*** número 51.398, 2 de octubre de 2020. Congreso de la República de Colombia.

- Ley 2460 de 2025. *Por medio de la cual se modifica la Ley 1616 de 2013 y se dictan otras disposiciones en materia de salud mental.* ***Diario Oficial***. Congreso de la República de Colombia.

- Decreto número 1377 de 2013. *Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1581 de 2012.* ***Diario Oficial*** número 48.834, 27 de junio de 2013. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia.

- Acuerdo 839 de 2022. *Por medio del cual se establecen los lineamientos para la creación del Programa Manillas Salvavidas en el Distrito Capital.* ***Diario Oficial***. Concejo de Bogotá, D. C.

- Corte Constitucional de Colombia. (1992). Sentencia T-494 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-494-92.htm

- Corte Constitucional de Colombia. (1993). Sentencia C-530 de 1993. M.P. Alejandro Martínez Caballero. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/C-530-93.htm

- Corte Constitucional de Colombia. (2002). Sentencia T-881 de 2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/T-881-02.htm

- Corte Constitucional de Colombia. (2004). Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/T-025-04.htm

- Corte Constitucional de Colombia. (2007). Sentencia C-502 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-502-07.htm

- Corte Constitucional de Colombia. (2008). Sentencia T-760 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/T-760-08.htm

- Corte Constitucional de Colombia. (2010). Sentencia T-138 de 2010. M.P. Mauricio González Cuervo. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/T-138-10.htm

- Corte Constitucional de Colombia. (2014). Sentencia C-313 de 2014. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-313-14.htm

- Corte Constitucional de Colombia. (2015). Sentencia C-458 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/C-458-15.htm

- Organización de las Naciones Unidas. (2006). Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Adoptada mediante Resolución A/RES/61/106, 13 de diciembre de 2006. ONU.

- Organización de los Estados Americanos. (2015). Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. Adoptada en la 45.ª Asamblea General, 15 de junio de 2015. OEA.

- Organización de las Naciones Unidas. (1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado mediante Resolución 2200A (XXI), 16 de diciembre de 1966. ONU.

- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1995). Observación General número 6: Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores. E/1996/22. ONU.

- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2000). Observación General número 14: El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). E/C.12/2000/4. ONU.

IMPACTO FISCAL

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 establece que *"el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo".*

Resulta necesario resaltar que la Honorable Corte Constitucional mediante Sentencia C-502 de 2007, consideró lo siguiente con respecto a la aplicación del artículo 7° de la Ley 819 de 2.003:

"Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.

Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el ministro de Hacienda.

Por otra parte, es preciso reiterar que, si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente".

Así las cosas, la interpretación constitucional conlleva a que la carga la asuma el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con respecto a las iniciativas que pueden implicar gasto público y afectar el marco fiscal.

Sin perjuicio de lo anterior, se solicitó mediante oficio fechado 1° de octubre de 2026 concepto de impacto fiscal al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y de viabilidad e impacto sectorial al Ministerio de Salud y Protección Social. Las solicitudes fueron remitidas a los correos institucionales de ambas entidades.

V. PLIEGO DE MODIFICACIONES

A continuación, las modificaciones sugeridas para primer debate Cámara.

TEXTO ORIGINAL	TEXTO MODIFICADO	COMENTARIOS
Artículo 9°. (…) **Parágrafo 1º.** Por tratarse de datos sensibles en los términos de la Ley 1581 de 2012, la información de que tratan los literales c), e) y f) del presente artículo no podrá figurar de manera visible o de libre acceso en el dispositivo físico de identificación. Dicha información deberá estar contenida en el Sistema Nacional de Información y Registro de que trata el artículo 6º de la presente ley, y solo será accesible mediante el código QR, chip de radiofrecuencia o mecanismo tecnológico análogo, previa verificación de la identidad y calidad del consultante, conforme a los protocolos que para tal efecto establezca el Ministerio de Salud y Protección Social.	**Artículo 9°. (…)** **Parágrafo 1º.** Por tratarse de datos sensibles en los términos de la Ley 1581 de 2012, la información de que tratan los literales c), e) y f) del presente artículo no podrá figurar de manera visible o de libre acceso en el dispositivo físico de identificación. Dicha información deberá estar contenida en el Sistema Nacional de Información y Registro de que trata el artículo 6º de la presente ley, y solo será accesible mediante el código QR, chip de radiofrecuencia o mecanismo tecnológico análogo, *garantizando que la lectura del dispositivo tecnológico requiera un cifrado seguro que impida el acceso a terceros no autorizado,* previa verificación de la identidad y calidad del consultante, conforme a los protocolos que para tal efecto establezca el Ministerio de Salud y Protección Social.	Se adiciona el parágrafo 1º del artículo 9° con el fin de garantizar una adecuada redacción en términos de control y protección con relación al *habeas data*.
Ajuste numeración *(Art. 9° al 16)* Se ajusta numeración desde el artículo 9° en adelante por error de digitalización en el texto radicado.	**Ajuste numeración *(Art. 9° al 16)*** Se ajusta numeración desde el artículo 9° en adelante por error de digitalización en el texto radicado.	

VI. IMPEDIMENTOS

Como ponente de esta iniciativa considero que difícilmente puede generarse un conflicto de interés en la participación legislativa de este proyecto por cuanto sus disposiciones son de carácter general y no están dirigidas a beneficiar, alterar, afectar, favorecer o perjudicar situaciones particulares y concretas.

Todo impedimento que se presente en el curso del trámite legislativo deberá tener la virtualidad de poner en evidencia la alteración o beneficio a favor o en contra del congresista o de sus parientes dentro de los grados previstos por la norma, de manera particular, actual y directa.

VII. PROPOSICIÓN

Con base en las anteriores consideraciones, de manera atenta me permito presentar ponencia positiva con modificaciones, solicitándole a la Honorable Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dar primer debate y aprobar el Proyecto de Ley número 049 de 2026 Cámara, *por medio de la cual se crea el Programa nacional de manillas salvavidas para la identificación, localización y protección de personas con trastornos neurocognitivos mayores y otras condiciones cognitivas que generen riesgo de desorientación y extravío y se dictan otras disposiciones*.

BLEIDY PÉREZ BALLESTAS
Representante a la Cámara
Bogotá D.C.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA

PROYECTO DE LEY NÚMERO 049 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se crea el Programa nacional de manillas salvavidas para la identificación, localización y protección de personas con trastornos neurocognitivos mayores y otras condiciones cognitivas que generen riesgo de desorientación y extravío y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Objeto, beneficiarios, definiciones y objetivos

Artículo 1º. ***Objeto.*** La presente ley tiene por objeto crear el Programa Nacional de Manillas Salvavidas, orientado a la identificación, localización y protección de las personas diagnosticadas con trastornos neurocognitivos mayores u otras condiciones cognitivas que puedan generar episodios de desorientación, extravío o situaciones de riesgo para su integridad personal.

Para tal efecto, se establecerán mecanismos de identificación, un sistema de información y una ruta de atención y búsqueda que permitan la actuación coordinada de las autoridades sanitarias, territoriales y de policía.

Artículo 2º. ***Beneficiarios.*** Serán beneficiarias del Programa Nacional de Manillas Salvavidas las personas que cuenten con diagnóstico médico de trastorno neurocognitivo mayor o de cualquier otra condición cognitiva, neurológica o mental que, de acuerdo con criterio clínico, pueda ocasionar

desorientación, pérdida de ubicación espacial o riesgo de extravío.

La vinculación al programa será voluntaria y requerirá el consentimiento informado de la persona o de quien legalmente la represente cuando corresponda.

Artículo 3º. *Definiciones.* Para efectos de la presente ley se adoptan las siguientes definiciones:

a) Trastorno Neurocognitivo Mayor (TNMA): condición clínica caracterizada por un declive cognitivo significativo en uno o más dominios cognitivos que interfiere con la independencia en las actividades cotidianas. Se incluye a hombres y mujeres de cualquier edad, en cualquier estado clínico de la enfermedad, cuyo trastorno neurocognitivo mayor sea debido a la Enfermedad de Alzheimer (EA), la Enfermedad de Parkinson (EP) o a enfermedad cerebrovascular.

b) Otras condiciones cognitivas: trastornos del espectro autista, trastorno del desarrollo intelectual (discapacidad intelectual), entendido como aquella condición de inicio en el período de desarrollo que cursa con limitaciones significativas tanto en el funcionamiento intelectual como en la conducta adaptativa, expresada en habilidades conceptuales, sociales y prácticas; epilepsia con afectación cognitiva, trastornos mentales graves con episodios de desorientación y demás condiciones que el Ministerio de Salud y Protección Social incluya mediante acto administrativo motivado, conforme a evidencia técnico-científica.

c) Mecanismo de identificación: dispositivo físico o tecnológico –manilla, código QR, chip de radiofrecuencia u otro análogo que permita la identificación rápida del beneficiario y la activación de la ruta de atención.

d) Cuidador: se entiende por cuidador o asistente personal a la persona natural sea familiar, profesional o no que, de manera continua o periódica, asume el cuidado directo o brinda apoyo en las tareas básicas de la vida cotidiana a un beneficiario del programa quien sin dicha asistencia no podría realizarlas.

e) Ruta de atención y búsqueda: conjunto articulado de acciones, procedimientos y responsabilidades institucionales orientados a la localización, atención y reintegración familiar o protección de los beneficiarios en situación de riesgo.

Artículo 4º. *Objetivos*. Son objetivos del Programa Nacional Manillas Salvavidas:

1. Facilitar la identificación y localización de las personas beneficiarias en situaciones de desorientación, extravío o riesgo.

2. Implementar mecanismos tecnológicos y de información que permitan la activación oportuna de las rutas de atención.

3. Promover la capacitación de familiares, cuidadores y personal de salud para la prevención de situaciones de riesgo.

4. Garantizar la articulación institucional para la protección de las personas beneficiarias.

5. Promover la actualización periódica de la Encuesta Nacional de Salud, Bienestar y Envejecimiento (SABE), el instrumento que haga sus veces, con una periodicidad no superior a cuatro (4) años, y la generación de datos epidemiológicos actualizados y publicación anual de datos epidemiológicos sobre la prevalencia de los trastornos neurocognitivos mayores y demás condiciones cognitivas de que trata la presente ley en Colombia.

Artículo 5º. *Capacitación*. El Ministerio de Salud y Protección Social, en coordinación con el Ministerio del Interior, la Policía Nacional y las entidades territoriales, diseñará e implementará un Programa Nacional de Capacitación dirigido a:

a) Familiares y cuidadores de los beneficiarios del programa, en el reconocimiento temprano de signos de desorientación, manejo de situaciones de extravío, uso correcto del mecanismo de identificación y primeros auxilios psicológicos ante crisis conductuales asociadas a la condición diagnosticada.

b) Personal de salud de los diferentes niveles de atención en la aplicación de los criterios diagnósticos contenidos en la Guía de Práctica Clínica para el diagnóstico y tratamiento del Trastorno Neurocognoscitivo Mayor adoptada por el Ministerio de Salud y Protección Social, así como en la detección temprana de los dominios cognitivos afectados.

c) Servidores públicos de policía, tránsito, organismos de socorro y autoridades territoriales, en la identificación del mecanismo previsto en el literal c) del artículo 3º de la presente ley, en protocolos de abordaje respetuoso y no estigmatizante de personas en situación de desorientación o extravío, y en la activación inmediata de la ruta de atención y búsqueda de que trata el literal e) del mismo artículo.

d) Comunidad en general, mediante campañas pedagógicas de sensibilización sobre el reconocimiento de los trastornos neurocognitivos mayores y otras condiciones cognitivas, con el fin de reducir el estigma social y promover la corresponsabilidad ciudadana en la protección de esta población.

Parágrafo 1º. La capacitación contemplada en los literales a), b) y c) del presente artículo será de carácter obligatorio para el personal e instituciones allí señalados, y deberá impartirse de manera inicial al momento de la vinculación del beneficiario al programa y de manera periódica con una frecuencia no superior a dos (2) años.

Parágrafo 2º. El Ministerio de Salud y Protección Social, en articulación con el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) y las universidades con programas de ciencias de la salud, podrá certificar y validar contenidos formativos, los cuales serán de acceso público y gratuito a través de plataformas virtuales.

Parágrafo 3º. Las entidades territoriales incorporarán dentro de sus planes de desarrollo y planes territoriales de salud las acciones y recursos necesarios para garantizar la ejecución del Programa Nacional de Capacitación en su respectiva jurisdicción.

CAPÍTULO II

Sistema de información, coordinación y ruta de atención

Artículo 6°. ***Sistema Nacional de Información y Registro.*** El Ministerio de Salud y Protección Social diseñará e implementará un sistema nacional de información y registro de los beneficiarios del Programa de Manillas Salvavidas.

El sistema deberá garantizar la protección de datos personales y solo podrá ser utilizado para los fines previstos en la presente ley y para la activación de las rutas de atención y búsqueda.

Las Entidades Promotoras de Salud (EPS), las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) y las entidades territoriales deberán suministrar la información necesaria para la operación del sistema teniendo en cuenta los límites previstos por la normatividad vigente sobre protección de datos personales e historia clínica.

En la implementación del sistema de información se aplicarán las disposiciones de la Ley 1581 de 2012 y la Ley 1266 de 2008. Los datos de salud de los beneficiarios tienen el carácter de datos sensibles y su tratamiento requerirá autorización expresa del titular o de su representante legal.

Artículo 7º. ***Coordinación del Programa.*** El Ministerio de Salud y Protección Social será la entidad responsable del diseño, reglamentación, coordinación, seguimiento y evaluación del Programa Nacional de Manillas Salvavidas.

Para la implementación del programa, el Ministerio coordinará acciones con las entidades territoriales, las Entidades Promotoras de Salud (EPS), regímenes especiales y exceptuados, las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), la Policía Nacional y demás entidades que hagan parte del sistema nacional de salud mental.

Artículo 8º. ***Ruta de atención y búsqueda.*** Las autoridades territoriales serán responsables de activar y coordinar la ruta de atención y búsqueda de las personas beneficiarias del programa cuando se presenten situaciones de desorientación, extravío, abandono o cualquier circunstancia que ponga en riesgo su integridad.

Para el cumplimiento de esta función contarán con el apoyo de Entidades Promotoras de Salud (EPS), las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), regímenes especiales y exceptuados, la Policía Nacional, entre otras de acuerdo a lo que disponga la máxima autoridad territorial conforme a los protocolos que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social.

Parágrafo Único. La ruta de atención y búsqueda deberá contemplar mecanismos de reporte, búsqueda, ubicación, reunificación familiar o los cuidadores y activación de medidas de protección cuando exista presunto abandono o vulneración de derechos.

Artículo 9º. ***Identificación.*** El Programa Nacional de Manillas Salvavidas dispondrá de mecanismos de identificación física o tecnológica que permitan la ubicación e identificación rápida de los beneficiarios en situaciones de riesgo.

El Ministerio de Salud y Protección Social determinará las características técnicas, condiciones de uso y protocolos de operación de dichos mecanismos, los cuales deberán contener, como mínimo, la siguiente información:

a) Nombres y apellidos completos del beneficiario.

b) Edad y fecha de nacimiento.

c) Diagnóstico de la condición de salud que motiva su vinculación al programa, conforme a las definiciones del artículo 3º de la presente ley.

d) Número de teléfono de contacto del familiar, cuidador o representante legal del beneficiario.

e) Medicamentos de uso permanente o de manejo prioritario que requiera el beneficiario, cuando su omisión pueda representar un riesgo para su salud o su vida en situación de extravío.

f) Dirección de residencia habitual del beneficiario.

Parágrafo 1º. Por tratarse de datos sensibles en los términos de la Ley 1581 de 2012, la información de que tratan los literales c), e) y f) del presente artículo no podrá figurar de manera visible o de libre acceso en el dispositivo físico de identificación. Dicha información deberá estar contenida en el Sistema Nacional de Información y Registro de que trata el artículo 6º de la presente ley, y solo será accesible mediante el código QR, chip de radiofrecuencia o mecanismo tecnológico análogo, garantizando que la lectura del dispositivo tecnológico requiera un cifrado seguro que impida el acceso a terceros no autorizado, previa verificación de la identidad y calidad del consultante, conforme a los protocolos que para tal efecto establezca el Ministerio de Salud y Protección Social.

Parágrafo 2º. El dispositivo físico de identificación contendrá de manera visible, como mínimo, los nombres y apellidos del beneficiario, la mención de que se trata de un beneficiario del Programa Nacional de Manillas Salvavidas, el número de teléfono de contacto del familiar, cuidador o representante legal, y el mecanismo tecnológico de acceso a la información completa contenida en el Sistema Nacional de Información y Registro.

Parágrafo 3º. El acceso a la información completa del beneficiario estará limitado a las autoridades de salud, policía, organismos de socorro y autoridades territoriales que participen en la activación de la ruta de atención y búsqueda de que trata el artículo 8º de la presente ley, quienes deberán dar estricto cumplimiento a los principios de

finalidad, confidencialidad y seguridad establecidos en la Ley 1581 de 2012.

Parágrafo 4º. La información contenida en el mecanismo de identificación deberá actualizarse cada vez que se presenten cambios relevantes en el estado de salud, esquema de medicación, datos de contacto o lugar de residencia del beneficiario, siendo responsabilidad del cuidador o representante legal informar dichos cambios a la entidad encargada de la operación del programa.

CAPÍTULO III

Financiación, divulgación y progresividad

Artículo 10. ***Financiación y suministro del mecanismo de identificación "manilla salvavidas".*** El Ministerio de Salud y Protección Social financiará, coordinará y garantizará la implementación del Programa Nacional de Manillas Salvavidas, así como la operación del sistema nacional de información, la ruta de atención y búsqueda, las actividades de seguimiento, capacitación y divulgación previstas en la presente ley.

La manilla salvavidas o el mecanismo de identificación física o tecnológica que defina el Ministerio de Salud y Protección Social hará parte del Plan de Beneficios en Salud (PBS) para las personas beneficiarias del programa, de conformidad con los criterios técnicos y clínicos que establezca la reglamentación.

Las Entidades Promotoras de Salud (EPS) serán responsables de garantizar el suministro oportuno de la manilla salvavidas o del mecanismo de identificación correspondiente a los afiliados que cumplan los requisitos para acceder al programa, a través de los canales, procedimientos o modalidades que consideren idóneos para tal fin.

El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará las condiciones de acceso, financiación, suministro, reposición y seguimiento de los mecanismos de identificación contemplados en la presente ley.

Artículo 11. ***Divulgación y promoción del programa.*** El Ministerio de Salud y Protección Social, en coordinación con las entidades territoriales, adelantará campañas a nivel nacional de divulgación y sensibilización sobre los objetivos, beneficios y mecanismos de acceso al Programa Nacional Manillas Salvavidas.

Artículo 12. ***Implementación progresiva.*** El Programa Nacional de Manillas Salvavidas será implementado de manera progresiva en todo el territorio nacional, de acuerdo con los siguientes plazos máximos contados a partir de la promulgación de la ley: a) doce (12) meses para ciudades capitales de departamento y áreas metropolitanas. b) Veinticuatro (24) meses para municipios de categorías 1, 2, 3 y 4, Treinta y seis (36) meses para municipios de categorías 5 y 6 y para los centros poblados de las zonas rurales dispersas. El Ministerio de Salud y Protección Social establecerá los criterios técnicos y operativos para la implementación en cada fase.

Artículo 13. ***Autonomía territorial.*** Las disposiciones contenidas en la presente ley se aplicarán sin perjuicio de la autonomía de las entidades territoriales para adoptar, mantener, financiar e implementar programas, estrategias, rutas de atención, mecanismos de identificación o medidas de protección dirigidas a personas con trastornos neurocognitivos mayores o con otras condiciones cognitivas que generen riesgo de desorientación, extravío o abandono.

Las disposiciones normativas, programas, políticas y mecanismos adoptados por las entidades territoriales con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley y que persigan los mismos fines aquí previstos continuarán vigentes y podrán seguir siendo ejecutados, siempre que resulten compatibles con los principios y objetivos establecidos en la presente ley.

Las entidades territoriales podrán desarrollar acciones complementarias y fortalecer los mecanismos de atención y protección establecidos en esta ley, de acuerdo con sus competencias constitucionales y legales.

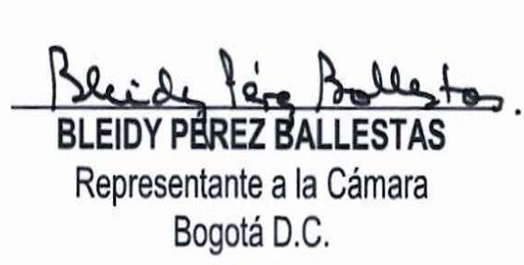
CAPÍTULO IV

Seguimiento, reglamentación y disposiciones finales

Artículo 14. ***Seguimiento e Informe al Congreso.*** El Ministerio de Salud y Protección Social presentará anualmente ante las Comisiones Séptimas del Senado de la República y la Cámara de Representantes un informe de gestión y resultados del Programa Nacional de Manillas Salvavidas, que incluirá como mínimo los siguientes indicadores: a) Número total de beneficiarios registrados en el sistema nacional de información, desagregado por diagnóstico, sexo, edad, etnia y entidad territorial. b) Número de activaciones de la ruta de atención y búsqueda, tiempo promedio de respuesta y resultados. c) Cobertura territorial del programa. d) Número de mecanismos de identificación suministrados y tasa de reposición. e) Presupuesto ejecutado y fuentes de financiación. f) Acciones de capacitación y sensibilización realizadas.

Artículo 15. ***Reglamentación.*** El Gobierno nacional reglamentará la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes contados a partir de su promulgación.

Artículo 16. ***Vigencia y derogatorias.*** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias.



CONTENIDO

Gaceta número 1557 - Viernes, 16 de octubre de 2026

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS **Págs.**

Informe de Ponencia positiva para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 008 de 2026 Cámara, por la cual se crea el Programa Crece (Creación de empleo formal con enfoque regional para jóvenes, cabezas de familia y economía popular). 1

Informe de Ponencia positiva para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 049 de 2026 Cámara, por medio de la cual se crea el Programa nacional de manillas salvavidas para la identificación, localización y protección de personas con trastornos neurocognitivos mayores y otras condiciones cognitivas que generen riesgo de desorientación y extravío y se dictan otras disposiciones. 17

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2026