



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 870

Bogotá, D. C., miércoles, 29 de julio de 2026

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PRESENTACIÓN 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., 20 de julio de 2026.

Honorable

PRESIDENTE

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Ciudad.

REFERENCIA: **Presentación 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 Señor Presidente:

Por medio de la presente y de conformidad con lo establecido en el artículo 154 de la Constitución Política y el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992, *por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes*, me permito someter a consideración del Honorable Congreso de la República el Proyecto de Ley, *por la cual se crea el Programa Crece (Creación de Empleo Formal con Enfoque Regional para Jóvenes, Cabezas de Familia y Economía Popular)*, el cual tiene como objeto 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.

Del señor presidente de la honorable Cámara de Representantes,

Maria Camila Salas Salas

Representante a la Cámara- Dpto. Bolívar

PRESENTACIÓN 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).

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 1º. 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 2º. 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 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 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°. *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.

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:

Año	Modalidad A - Nuevo empleo (contratación neta adicional)	modalidad B - Sostenimiento (empleos existentes de la población objetivo)	Municipios priorizados (+adicional)
Año 1	30% de la cotización mensual a seguridad social	20% de la cotización mensual a seguridad social	+5 puntos porcentuales adicionales
Año 2	20% de la cotización mensual a seguridad social	15% de la cotización mensual a seguridad social	+5 puntos porcentuales adicionales
Año 3	10% de la cotización mensual a seguridad social	8% 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 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 benefician 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 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 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 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. 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:

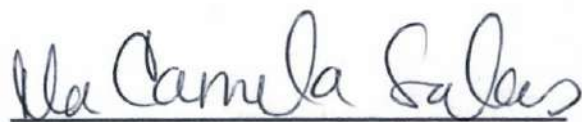
- Número de empleos generados y sostenidos, desagregados por sexo, edad, municipio y sector económico.
- Porcentaje de los recursos ejecutados en municipios priorizados.
- Tasa de permanencia de los trabajadores objetivo en el empleo formal seis (6) y doce (12) meses después de su primera vinculación.
- 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. 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. Vigencia: La presente ley rige a partir de su promulgación, deroga las disposiciones que le sean contrarias.


Maria Camila Salas Salas
Representante a la Cámara- Dpto. Bolívar

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Objetivo y relevancia del proyecto de ley.

Objetivo

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.

Relevancia

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.

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 período⁴ 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%. ⁵ 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. ⁶ 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.

Las personas cabeza de familia: doble carga, 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.⁶

El PAEF: lecciones aprendidas

Resultados demostrados

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.⁷

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.⁸ 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 60% 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.

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.⁹ 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 objetivo 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.¹⁰ 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.¹¹ 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.¹² El diseño escalonado del Crece -30%, 20%, 10% en años sucesivos- responde directamente a esta recomendación.

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.

Problemática para 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.

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.

Declaración de impedimento.

De conformidad con lo previsto en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, se deja constancia de que el presente proyecto de ley contiene disposiciones de carácter general, abstracto e impersonal, dirigidas a establecer un programa nacional de subsidios para la generación y sostenimiento de empleo formal, sin que sus disposiciones otorguen beneficios particulares, directos, actuales o específicos a los congresistas ni a sus cónyuges, compañeros permanentes o parientes dentro de los grados previstos en la ley.

La iniciativa establece reglas generales de acceso aplicables a todos los empleadores que cumplan las condiciones objetivas previstas en la ley, bajo procedimientos reglamentados por el Gobierno nacional y sujetos a disponibilidad presupuestal.

Lo anterior se expresa sin perjuicio del deber que tiene cada congresista de analizar autónomamente la existencia de eventuales conflictos de interés conforme a sus circunstancias particulares.

Impacto Fiscal

El subsidio del Programa Crece está estructurado como un porcentaje de la cotización a seguridad social, no como un monto fijo, lo que hace que su costo

fiscal sea proporcional al número de beneficiarios efectivos y al salario de los trabajadores vinculados. El escalonamiento del beneficio en tres años -30%, 20%, 10% para empleo nuevo-garantiza que el costo fiscal disminuya progresivamente a medida que los empleadores internalizan los beneficios de la formalización.

El Gobierno nacional fijará anualmente los cupos disponibles mediante decreto, con sujeción al Marco Fiscal de Mediano Plazo, garantizando en todo caso la cuota territorial mínima del 60%. Este mecanismo cumple con los requisitos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 sobre sostenibilidad fiscal, toda vez que el gasto queda subordinado a la disponibilidad presupuestal de cada vigencia y sujeto a evaluación de impacto al tercer año de implementación.

Contenido del proyecto de ley.

El proyecto de ley está integrado por doce (12) artículos mediante los cuales se crea el Programa Crece como instrumento de política pública para incentivar la generación y sostenimiento del empleo formal.

El artículo 1° establece el objeto de la ley y define el propósito del programa.

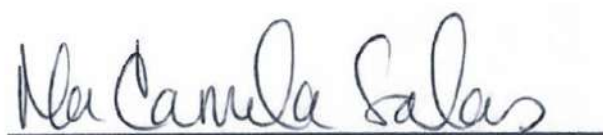
El artículo 2° incorpora las definiciones necesarias para delimitar las poblaciones objetivo y precisar los conceptos de empleo formal neto, joven sin experiencia laboral y madre cabeza de familia.

Los artículos 3° al 5° desarrollan la estructura del programa, determinando sus beneficiarios, modalidades de subsidio, porcentaje de los incentivos y criterios de focalización territorial, incorporando mecanismos que priorizan municipios con mayores niveles de pobreza, ruralidad y afectación por el conflicto.

Los artículos 6° al 8° regulan los mecanismos de control, operación y régimen sancionatorio, asignando a la UGPP la verificación de requisitos y garantizando el adecuado uso de los recursos públicos mediante cruces de información y procedimientos administrativos.

El artículo 10 establece los mecanismos de seguimiento y evaluación del programa, incorporando indicadores de resultados y una evaluación de impacto a cargo del Departamento Nacional de Planeación, con el propósito de medir su efectividad y facilitar eventuales ajustes de política pública.

Finalmente, los artículos 11 y 12 regulan la reglamentación por parte del Gobierno nacional y la entrada en vigencia de la ley.



Maria Camila Salas Salas

Representante a la Cámara- Dpto. Bolívar

Bibliografía

Banco de la República. (2024). *Nueva evidencia sobre la informalidad laboral y empresarial en Colombia*. Ensayos sobre Política Económica - ESPE número. 108. <https://investiga.banrep.gov.co>

Bonilla Mejía, L., Flórez, L., Hermida, D., Lasso Valderrama, F., Morales, L. F., & Pulido, J. (2022). *El impacto del Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) sobre la preservación de empleos en Colombia ante el choque del COVID-19*. Documentos CEDE número 26. Universidad de los Andes. <https://repositorio.uniandes.edu.co>

Congreso de la República. (2020). Decreto Legislativo 639 de 2020, *por el cual se crea el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF)*. **Diario Oficial** número 51.305.

Congreso de la República. (2021). *Ley 2155 de 2021, por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social*. **Diario Oficial** número 51.750.

Congreso de la República. (1993). *Ley 82 de 1993*. Normas para apoyar de manera especial a la mujer cabeza de familia.

Congreso de la República. (2013). *Ley 1622 de 2013*. Estatuto de Ciudadanía Juvenil.

Congreso de la República. (2000). *Ley 590 de 2000, por la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas*.

Congreso de la República. (2003). *Ley 819 de 2003*. Normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal.

Corte Constitucional. (2020). *Sentencia C-459 de 2020*. M. P. José Fernando Reyes Cuartas. Control automático de constitucionalidad del Decreto Legislativo 639 de 2020.

Corte Constitucional. (2003). *Sentencia C-098 de 2003*. M.P. Jaime Córdoba Triviño. Exequibilidad de la Ley 82 de 1993 extendida a hombres cabeza de familia.

Corte Constitucional. (2006). *Sentencia C-667 de 2006*. M.P. Jaime Araújo Rentería. Medidas de diferenciación positiva y acción afirmativa.

Corte Constitucional. (2009). *Sentencia T-606 de 2009*. Protección reforzada de personas cabeza de familia ante terminación del contrato laboral.

DANE. (2025, noviembre). *Boletín técnico: Empleo informal y seguridad social - trimestre julio-septiembre 2025*. Gran Encuesta Integrada de Hogares. <https://www.dane.gov.co>

DANE. (2026, febrero). *Boletín técnico: Empleo informal y seguridad social - trimestre octubre-diciembre 2025*. Gran Encuesta Integrada de Hogares. <https://www.dane.gov.co>

DANE. (2026, julio). *Empleo y desempleo - mayo 2026*. Gran Encuesta Integrada de Hogares. <https://www.dane.gov.co>

Fedesarrollo. (2026). *Todavía 12,7 millones de colombianos están dentro de la informalidad laboral*. <https://www.fedesarrollo.org.co>

Grupo de Análisis del Mercado Laboral (GAMLA). (2023). *Estabilización del mercado laboral con indicios de deterioro para 2023 y evaluación del Programa de Apoyo al Empleo Formal*

(PAEF). Reporte de Mercado Laboral número 28. Banco de la República. <https://repositorio.banrep.gov.co>

Infobae Colombia. (2026, marzo). Colombia reduce el desempleo a 10,9%, pero más del 55% sigue en la informalidad. <https://www.infobae.com/colombia>

Inostroza Correa, M. A., Flores Arenas, B., & Eberhard Aguirre, J. (2025). Subsidios de formalización laboral femenina: una propuesta. En *Propuestas para Chile 2024*. Centro de Políticas Públicas UC. <https://politicaspublicas.uc.cl>

Nah, C., Olmedo, R., & May, D. (2021). Inserción laboral juvenil: una revisión para América Latina y México. *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, 24(1). <https://www.scielo.org.mx>

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2015). Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal (Recomendación número 204). 104.ª Conferencia Internacional del Trabajo. <https://www.ilo.org>

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2024). *El empleo formal: un camino clave para garantizar la participación de los jóvenes*. <https://www.ilo.org>

Portafolio. (2026, enero). Subsidios a pymes: la ‘válvula de escape’ para sostener empleo formal tras el alza del mínimo. <https://www.portafolio.co>

Portafolio. (2026, febrero). La informalidad laboral cerró 2025 en 55,7% y confirma un estancamiento en la calidad del empleo. <https://www.portafolio.co>

Veza, E. (2021). *¿Qué sabemos sobre los programas y políticas de primer empleo en América Latina?* Organización Internacional del Trabajo. <https://www.ilo.org>



**PROYECTO DE LEY NÚMERO 009 DE 2026
CÁMARA**

por la cual se promueve la transparencia y acceso a la información del Fonpet - Fonpet VISIBLE.

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2026.

Honorable

PRESIDENTE

CÁMARA DE REPRESENTANTES

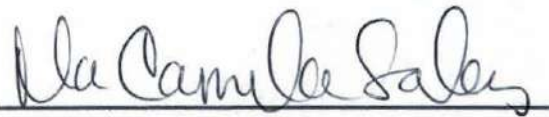
Ciudad.

REFERENCIA: **Presentación Proyecto de Ley número 009 de 2026 Cámara**, *por la cual se promueve la transparencia y acceso a la información del Fonpet - Fonpet VISIBLE.*

Respetado Señor Presidente:

Por medio de la presente y de conformidad con lo establecido en el artículo 154 de la Constitución Política y el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992, *por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes*, me permito someter a consideración del Honorable Congreso de la República el Proyecto de Ley, *por la cual se promueve la transparencia y acceso a la información del Fonpet - Fonpet VISIBLE*, el cual tiene como objeto garantizar el derecho de acceso público a la información sobre los saldos, movimientos y niveles de cobertura del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet).

Del Señor presidente de la Honorable Cámara de Representantes,



Maria Camila Salas Salas

Representante a la Cámara- Dpto. Bolívar

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 009 DE 2026
CÁMARA**

por la cual se promueve la transparencia y acceso a la información del Fonpet - Fonpet Visible.

**El Congreso de la República de Colombia
DECRETA:**

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto garantizar el derecho de acceso público a la información sobre los saldos, movimientos y niveles de cobertura del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet), en desarrollo de los principios de transparencia y publicidad consagrados en los artículos 74 y 209 de la Constitución Política, y de lo dispuesto en la Ley 1712 de 2014.

Artículo 2º. Adición a la Ley 549 de 1999.

Adiciónese un párrafo al artículo 3º de la Ley 549 de 1999, el cual quedará así:

Parágrafo. Sin perjuicio de la información que el sistema de información del Fonpet debe suministrar

a las entidades territoriales conforme a lo dispuesto en el presente artículo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá disponer de un mecanismo de acceso público, gratuito y sin necesidad de registro o autenticación previa, a través del cual cualquier persona pueda consultar la información de que trata este artículo, en las mismas condiciones de oportunidad, desagregación y actualización en que dicha información se encuentra disponible para las entidades territoriales.

Artículo 3º. El mecanismo de acceso público de que trata el artículo anterior deberá permitir la consulta, como mínimo, de la siguiente información, discriminada por entidad territorial y por sector del pasivo pensional (salud, educación y propósito general):

2. Nivel de cobertura del pasivo pensional territorial.

3. Ingresos registrados a la cuenta de la entidad territorial, con indicación de su fuente.

4. Egresos y giros efectuados con cargo a la cuenta de la entidad territorial, con indicación de su destinación.

5. Rendimientos financieros generados por los recursos de la entidad territorial.

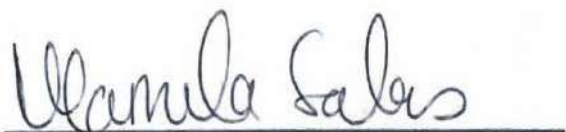
Parágrafo. La información de que trata este artículo deberá presentarse en series históricas no inferiores a diez (10) años, siempre que dicha información exista en el sistema de información del Fonpet.

Artículo 4º. La información dispuesta para consulta pública deberá actualizarse en línea y en tiempo real, con la misma periodicidad en que se actualiza el sistema de información del Fonpet conforme al artículo 3º de la Ley 549 de 1999.

Artículo 5º. La información publicada en desarrollo de la presente ley deberá estar disponible, además de su visualización en línea, en formatos de datos abiertos que permitan su descarga, tratamiento y reutilización, en los términos del artículo 3º de la Ley 1712 de 2014 y de la política de datos abiertos del Estado colombiano.

Artículo 6º. El Gobierno nacional reglamentará la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes a su promulgación, y dispondrá del mecanismo de acceso público de que trata esta ley dentro del año siguiente a su entrada en vigencia.

Artículo 7º. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



Maria Camila Salas Salas

Representante a la Cámara- Dpto. Bolívar

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Objetivo y relevancia del proyecto de ley.

Objetivo:

La presente ley tiene por objeto garantizar el derecho de acceso público a la información sobre los saldos, movimientos y niveles de cobertura del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet), en desarrollo de los principios de transparencia y publicidad consagrados en los artículos 74 y 209 de la Constitución Política, y de lo dispuesto en la Ley 1712 de 2014.

La iniciativa desarrolla los principios constitucionales de publicidad, transparencia, responsabilidad y eficacia administrativa ^[1], así como el derecho fundamental de acceso a la información pública desarrollado mediante la Ley 1712 de 2014 ^[2].

Relevancia:

El Fonpet fue creado por la Ley 549 de 1999 como un instrumento de ahorro obligatorio destinado a apoyar la financiación de los pasivos pensionales de las entidades territoriales ^[3]. Su creación respondió a la necesidad de evitar que las obligaciones pensionales acumuladas por departamentos, distritos y municipios comprometieran su estabilidad financiera, la prestación futura de servicios públicos y la sostenibilidad fiscal del Estado.

El Fondo recauda, asigna y administra recursos en cuentas individuales pertenecientes a cada entidad territorial, discriminadas por los sectores de salud, educación y propósito general. Aunque los recursos son administrados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante patrimonios autónomos, la ley establece expresamente que los valores registrados en cada cuenta pertenecen a la respectiva entidad territorial ^[3].

La magnitud financiera del Fondo confirma que su información no constituye un asunto meramente administrativo. Según cifras preliminares reportadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al 31 de diciembre de 2025 el Fonpet registraba activos del orden de \$71,75 billones ^[6], cifra equivalente a cerca del 14 % del Presupuesto General de la Nación para 2025, liquidado por el Gobierno nacional en \$511 billones tras el trámite legislativo de dicha vigencia ^[5]. Por tanto, la información objeto del proyecto se refiere a uno de los fondos públicos de mayor importancia financiera del país.

Importancia fiscal y territorial del Fonpet

El Fonpet fue creado por la Ley 549 de 1999 como un instrumento de ahorro obligatorio destinado a apoyar la financiación de los pasivos pensionales de las entidades territoriales ^[3]. Su creación respondió a la necesidad de evitar que las obligaciones pensionales acumuladas por departamentos, distritos y municipios comprometieran su estabilidad financiera, la prestación futura de servicios públicos y la sostenibilidad fiscal del Estado.

El Fondo recauda, asigna y administra recursos en cuentas individuales pertenecientes a cada

entidad territorial, discriminadas por los sectores de salud, educación y propósito general. Aunque los recursos son administrados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante patrimonios autónomos, la ley establece expresamente que los valores registrados en cada cuenta pertenecen a la respectiva entidad territorial ^[3].

La magnitud financiera del Fondo confirma que su información no constituye un asunto meramente administrativo. Según cifras preliminares reportadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al 31 de diciembre de 2025 el Fonpet registraba activos del orden de \$71,75 billones ^[6], cifra equivalente a cerca del 14 % del Presupuesto General de la Nación para 2025, liquidado por el Gobierno nacional en \$511 billones tras el trámite legislativo de dicha vigencia ^[5]. Por tanto, la información objeto del proyecto se refiere a uno de los fondos públicos de mayor importancia financiera del país.

La relevancia del Fonpet se incrementó con la expedición de la Ley 2468 de 2025, que modificó la Ley 549 de 1999 y fijó como meta que las entidades territoriales cubran el cien por ciento (100 %) de sus pasivos pensionales en cada sector a más tardar en el año 2044 ^[4]. La misma ley determinó que la medición de la cobertura debe considerar tanto los recursos existentes en el Fonpet como los fondos territoriales, patrimonios autónomos y reservas de las entidades descentralizadas ^[4].

El cumplimiento de esa meta exige contar con información verificable, comparable y actualizada. Sin ella, la ciudadanía y las instituciones de control no pueden establecer cuáles entidades se aproximan al nivel de cobertura requerido, cuáles presentan rezagos, cómo evolucionan sus obligaciones actuariales, qué recursos ingresan al Fondo ni qué operaciones explican las variaciones de sus saldos.

La transparencia como instrumento de política fiscal

La transparencia fiscal no debe entenderse exclusivamente como una obligación formal de publicación. Es un instrumento de gestión pública que permite identificar riesgos, corregir desviaciones, mejorar la coordinación institucional y evaluar si los recursos públicos están cumpliendo la finalidad para la cual fueron establecidos.

El Código de Transparencia Fiscal del Fondo Monetario Internacional establece que los informes fiscales deben ofrecer una visión integral, relevante, oportuna y confiable de la posición financiera y el desempeño del Gobierno ^[7]. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), por su parte, recomienda a sus países miembros y adherentes divulgar de manera proactiva datos e información del sector público que sean claros, completos, oportunos, confiables y de libre acceso, en formatos abiertos y reutilizables ^[8].

La evidencia empírica respalda estos estándares: un estudio del Fondo Monetario Internacional sobre 33 economías emergentes y en desarrollo encontró que una mayor transparencia fiscal reduce

los diferenciales de tasas de interés soberanas y aumenta la tenencia de deuda pública por parte de inversionistas extranjeros [9].

Estos estándares resultan especialmente aplicables al Fonpet. El Fondo administra recursos destinados a obligaciones de largo plazo, cuyo monto depende de cálculos actuariales, fuentes nacionales y territoriales, rendimientos financieros, retiros, giros y mediante cifras agregadas o comunicaciones ocasionales; requiere información continua, histórica, comparable y susceptible de ser procesada.

De la transparencia formal a la transparencia efectiva

La publicidad efectiva supone que la información no solo exista dentro de una entidad, sino que pueda ser encontrada, consultada, comprendida, descargada y reutilizada por sus potenciales usuarios.

La existencia de registros dentro de un sistema institucional no equivale, por sí sola, a transparencia. Tampoco resulta suficiente que determinada información pueda obtenerse mediante una petición individual, una resolución periódica o una comunicación dirigida a cada entidad territorial. Estos mecanismos son esencialmente reactivos y fragmentados: obligan al interesado a conocer de antemano qué información debe solicitar, esperar una respuesta y consolidar manualmente datos que no necesariamente se entregan bajo criterios uniformes.

Esta distinción es particularmente importante en el caso del Fonpet. La Ley 2468 de 2025 ordenó que los saldos, ingresos, egresos, coberturas y demás movimientos se reflejen en el sistema de información del Fondo de manera actualizada, en línea y en tiempo real, y que las entidades territoriales reciban el detalle de los movimientos de sus cuentas individuales [4]. Sin embargo, la norma no dispuso expresamente que esta información fuera accesible directamente por la ciudadanía, ni estableció su publicación en formatos abiertos: el sistema -conocido como Fonpet-SIF y operado a través del Mecanismo Único de Gestión (MUG)- continúa condicionado al registro y autenticación de usuarios institucionales de cada entidad territorial [10].

Existe, por tanto, una diferencia entre el avance alcanzado por la Ley 2468 de 2025 y el problema que aborda este proyecto. La primera fortaleció la información institucional y el seguimiento de las entidades territoriales; la presente iniciativa busca completar ese desarrollo mediante la apertura de la información al escrutinio público.

Coherencia con el nuevo régimen del Fonpet

La Ley 2468 de 2025 incorporó mecanismos adicionales de rendición de cuentas. Entre ellos, dispuso que el Ministerio de Hacienda presente cada tres años un informe sobre coberturas y pagos ante el Comité Directivo del Fonpet y, posteriormente, ante las comisiones económicas del Congreso. También ordenó a la Superintendencia Financiera

de Colombia informar periódicamente a la opinión pública, por lo menos dos veces al año y a través de medios masivos de comunicación, sobre el manejo de los recursos del Fondo [4].

Estos mecanismos son relevantes, pero cumplen una función distinta a la publicación permanente de datos. Un informe trienal permite realizar balances institucionales, pero no sustituye la consulta continua de saldos y movimientos. Del mismo modo, la divulgación semestral sobre el manejo general del Fondo no necesariamente permite identificar la situación individual de cada departamento, distrito o municipio, ni efectuar análisis por sector, fuente, vigencia o tipo de operación.

El presente proyecto no duplica esas obligaciones. Las complementa mediante un instrumento que permite pasar de reportes periódicos y agregados a datos continuos, desagregados y reutilizables. De esta manera, los informes previstos en la legislación podrán contrastarse con la información primaria publicada, fortaleciendo su utilidad y credibilidad.

Normatividad relevante.

El artículo 3° de la Ley 549 de 1999, modificado por reformas posteriores, ya ordena que los saldos, ingresos, egresos, coberturas y todo movimiento de la cuenta de cada entidad territorial estén reflejados en el sistema de información del fondo, de manera actualizada, en línea y en tiempo real. Es decir, la ley ya exige que el dato exista en tiempo real dentro del Fonpet (Fonpet-SIF/MUG) opera hoy exclusivamente mediante usuarios institucionales registrados por cada entidad territorial, sin una interfaz de consulta ciudadana abierta.

Ese contraste se hace evidente frente a los dos referentes de transparencia fiscal territorial más cercanos:

- Presupuesto General de la Nación (PGN): se publica a través del Portal de Transparencia Económica (PTE) del Ministerio de Hacienda, de acceso libre y gratuito, sin registro previo, con el fin declarado de que la ciudadanía pueda hacer seguimiento detallado a la ejecución del presupuesto y de que la sociedad pueda examinar cómo se administran los recursos públicos.

- Sistema General de Regalías (SGR) y Sistema General de Participaciones (SGP): se publican a través de SICODIS, plataforma administrada por el Departamento Nacional de Planeación, de consulta pública y gratuita sobre las distribuciones agregadas y detalladas de recursos a cada entidad territorial. La Ley 2056 de 2020 asigna además a la Comisión Rectora del SGR la función expresa de fijar la política de transparencia del sector, incluyendo la recolección, cotejo y disposición pública de la información.

El Fonpet es, hoy, la principal fuente de recursos territoriales de destinación pensional que no cuenta con un mecanismo equivalente de publicidad activa, pese a que la Ley 1712 de 2014 (Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública) consagra como principio general que toda la

información en poder de sujetos obligados -entre ellos el Ministerio de Hacienda- se presume pública, y que dichos sujetos deben publicarla de manera proactiva.

Problemática que resuelve

Actualmente existe una brecha entre la información que el Estado produce sobre el Fonpet y aquella que efectivamente puede conocer la ciudadanía.

La Ley 549 de 1999 exige que el sistema del Fonpet registre permanentemente la información financiera de cada entidad territorial. Sin embargo, dicha información únicamente puede ser consultada por usuarios institucionales previamente autorizados mediante el sistema Fonpet-SIF/MUG, lo que limita el acceso público a datos que, por su naturaleza, corresponden a la administración de recursos públicos.

Esta restricción genera varias consecuencias:

a) **Fragmentación de la información.** En el portal del Ministerio de Hacienda pueden encontrarse normas, circulares, instructivos, estados contables generales y otros documentos relacionados con el Fonpet. Sin embargo, no existe una base pública única que permita consultar de forma sencilla los saldos, ingresos, egresos, rendimientos y coberturas de cada entidad territorial.

b) **Dependencia de usuarios institucionales.** El acceso al sistema de información del Fonpet se realiza mediante el Mecanismo Único de Gestión y se encuentra asociado a usuarios y procedimientos institucionales dirigidos principalmente a las entidades territoriales [10].

c) **Limitación del control político territorial.** Los concejos y asambleas deben ejercer control sobre la gestión fiscal de alcaldías y gobernaciones. Para cumplir adecuadamente esta función necesitan conocer no solo las apropiaciones presupuestales locales, sino también el estado de los activos que respaldan sus obligaciones pensionales.

d) **Dificultad para identificar riesgos y tendencias.** Sin series históricas resulta difícil analizar si una entidad territorial está mejorando o deteriorando su nivel de cobertura, si los rendimientos del Fondo compensan el crecimiento de sus obligaciones, o si se están efectuando retiros significativos.

e) **Imposibilidad de realizar comparaciones territoriales.** La publicación estandarizada permitiría comparar entidades de similar categoría, tamaño poblacional o capacidad fiscal, ejercicio hoy limitado por la ausencia de datos abiertos.

f) **Altos costos de transacción para acceder a información pública.** Las peticiones individuales, solicitudes institucionales, respuestas administrativas y consolidaciones manuales implican costos de tiempo y capacidad tanto para el ciudadano como para la administración.

En consecuencia, el problema que pretende resolver esta iniciativa no consiste en la ausencia de información, sino en la ausencia de publicidad activa

de una información que el propio Estado ya produce y administra. Esta situación resulta incompatible con el principio de máxima divulgación de la información pública previsto en la Ley 1712 de 2014 y con las tendencias internacionales en materia de gobierno abierto y transparencia fiscal.

Beneficios de la iniciativa.

La implementación de un mecanismo público de consulta del Fonpet producirá beneficios institucionales y sociales de amplio alcance. En primer lugar, fortalecerá la transparencia fiscal al permitir que cualquier ciudadano conozca la situación financiera del pasivo pensional de cada entidad territorial, incrementando la confianza en la administración de estos recursos.

En segundo lugar, facilitará el control político y fiscal. Los concejos municipales, las asambleas departamentales, el Congreso de la República, la Contraloría General de la República, las contralorías territoriales, la Procuraduría General de la Nación y demás organismos competentes podrán acceder directamente a información actualizada sin depender de solicitudes administrativas o de reportes extraordinarios.

En tercer lugar, mejorará la toma de decisiones por parte de las entidades territoriales, al facilitar el seguimiento permanente de la evolución de sus recursos pensionales y permitir comparaciones con entidades de características similares.

En cuarto lugar, promoverá la investigación académica y el análisis técnico sobre la sostenibilidad de los pasivos pensionales territoriales, generando evidencia útil para el diseño de políticas públicas y reformas fiscales futuras.

En quinto lugar, impulsará la reutilización de datos públicos mediante formatos abiertos, facilitando el desarrollo de herramientas de análisis, visualización y seguimiento por parte de universidades, centros de pensamiento, organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación.

Finalmente, la iniciativa fortalece el modelo de gobierno abierto del Estado colombiano, armonizando el régimen del Fonpet con los estándares de publicidad ya existentes para otros sistemas de administración de recursos públicos, sin generar nuevas cargas administrativas ni costos significativos de operación, pues la información objeto de publicación ya existe dentro del sistema de información del Fondo.

Declaración de impedimento.

De conformidad con el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, se advierte que el presente proyecto de ley es de carácter general e impersonal, por lo que, en principio, no genera conflictos de interés particulares para los congresistas, en la medida en que sus disposiciones no benefician ni afectan de manera directa, específica y actual a alguno de ellos, a su cónyuge, compañero o compañera permanente, o a sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. Esta descripción se hace sin perjuicio de que cada congresista, de manera autónoma, evalúe

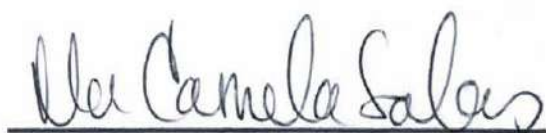
su situación particular frente al régimen de conflicto de interés.

Contenido del proyecto de ley.

- El artículo 1° fija el objeto de la ley.
- El artículo 2° adiciona un párrafo al artículo 3° de la Ley 549 de 1999 para establecer expresamente la obligación de publicidad, sin modificar el régimen de administración de los recursos ni el acceso institucional ya existente para las entidades territoriales.
- El artículo 3° define el contenido mínimo de la información pública, replicando el nivel de desagregación (saldos, coberturas, ingresos y egresos por entidad territorial y por sector) que ya está disponible internamente en el sistema del Fonpet, con series históricas cuando existan.
- El artículo 4° ata la actualización de la información pública al mismo estándar de tiempo real que ya exige la Ley 549 de 1999 para el sistema interno, de manera que no se genere un rezago entre lo que ve la entidad territorial y lo que ve el ciudadano.
- El artículo 5° exige formatos de datos abiertos, alineado con el artículo 3° de la Ley 1712 de 2014, para permitir el análisis independiente por parte de organismos de control, veedurías y academia.
- El artículo 6° delega en el Gobierno nacional la decisión técnica sobre el medio de implementación fijando únicamente los plazos máximos de reglamentación e implementación, en reconocimiento de que dicha decisión de arquitectura tecnológica corresponde a la entidad administradora del fondo.
- El artículo 7° define la vigencia y derogatorias

Impacto fiscal

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se precisa que el presente proyecto de ley no genera un gasto público adicional ni compromete nuevas apropiaciones presupuestales. La información cuya publicidad se ordena ya debe existir, actualizada en línea y en tiempo real, dentro del sistema de información del Fonpet, en virtud del artículo 3° de la Ley 549 de 1999. La obligación que introduce este proyecto consiste en habilitar el acceso público a información que el sistema ya produce, y no en la creación de nuevas fuentes de datos, reportes o procesos de recaudo. Los costos de implementación -relacionados con el desarrollo o adecuación de una interfaz de consulta pública- son marginales frente al presupuesto de funcionamiento y administración del propio Fonpet, y podrán ser asumidos con cargo al límite de gastos de administración ya autorizado en la Ley 549 de 1999.



Maria Camila Salas Salas

Representante a la Cámara- Dpto. Bolívar

Referencias

[1] Constitución Política de Colombia (1991), artículos 74 (derecho de acceso a documentos públicos) y 209 (principios de la función administrativa, entre ellos la publicidad).

[2] Congreso de Colombia. Ley 1712 de 2014, *por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones*”.

[3] Congreso de Colombia. Ley 549 de 1999, *por la cual se dictan normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, se crea el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales y se dictan otras disposiciones en materia prestacional*. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/Ley_0549_1999.html

[4] Congreso de Colombia. Ley 2468 de 2025, *por medio de la cual se modifica la Ley 549 de 1999 con el fin de garantizar el financiamiento del pasivo pensional de las entidades territoriales y el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales*”. Disponible en:

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/Ley_2468_2025.html

[5] Ministerio de Hacienda y Crédito Público / Departamento Administrativo de la Función Pública. Decreto número 1523 de 2024, por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2025 en \$511 billones, tras el hundimiento del proyecto de Ley de Financiamiento que sustentaba el monto originalmente radicado de \$523 billones.

[6] Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cifra de activos del Fonpet al 31 de diciembre de 2025 (aprox. \$71,75 billones), reportada por el equipo técnico de la UTL. Fuente documental específica pendiente de confirmación por parte del Ministerio (informe de control interno contable o estados financieros del Fonpet).

[7] International Monetary Fund (2019). Fiscal Transparency Code. Washington, D. C.: IMF Fiscal Affairs Department. Disponible en: <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/Code2019.pdf>

[8] OECD (2017). Recommendation of the Council on Open Government, OECD/LEGAL/0438. Paris: OECD. Disponible en: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>

[9] Kemoe, L. & Zhan, Z. (2018). Fiscal Transparency, Borrowing Costs, and Foreign Holdings of Sovereign Debt. IMF Working Paper WP/18/189. Washington, D.C.: International Monetary Fund. Disponible en: <https://www.imf.org/-/media/files/publications/wp/2018/wp18189.pdf>

[10] Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales - Fonpet, Sistema de Información Fonpet-SIF y Mecanismo Único de Gestión (MUG).

Disponible en: <https://www.minhacienda.gov.co/seguridad-social-dress/fonpet>

[11] Congreso de Colombia. Ley 2056 de 2020, *por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías*, artículo 5°, numeral 7 (función de la Comisión Rectora de fijar la política de transparencia del sector extractivo).

[12] Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Portal de Transparencia Económica (PTE).

Disponible en: <https://www.pte.gov.co>

[13] Departamento Nacional de Planeación. Sistema de Información y Consulta de Distribuciones (Sicodis). Disponible en: <https://www.dnp.gov.co> (sección Sicodis).



PROYECTO DE LEY NÚMERO 010 DE 2026
CÁMARA

por medio de la cual se crea el Registro Nacional ‘Directo del Campo’ para Comercializadores de Alimentos Frescos y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2026.

Honorable Representante:

PRESIDENTE

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Ciudad.

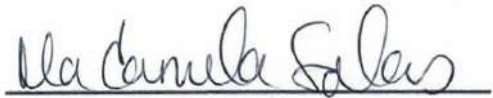
REFERENCIA: *Presentación Proyecto de Ley número 010 de 2026 Cámara, por medio de la cual se crea el Registro Nacional ‘Directo del Campo’ para Comercializadores de Alimentos Frescos y se dictan otras disposiciones.*

Respetado Señor Presidente:

Por medio de la presente y de conformidad con lo establecido en el artículo 154 de la Constitución Política y el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992, *por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes*, me permito someter a consideración del Honorable Congreso de la República el Proyecto de Ley, *por medio de la cual se crea el Registro Nacional ‘Directo del Campo’ para Comercializadores de Alimentos Frescos y se*

dictan otras disposiciones, el cual tiene como objeto dar transparencia a la identidad de los agentes que participan en dicha cadena de comercialización.

Del Señor presidente de la Honorable Cámara de Representantes,


María Camila Salas Salas
Representante a la Cámara- Dpto. Bolívar

PROYECTO DE LEY NÚMERO 010 DE 2026
CÁMARA

por medio de la cual se crea el Registro Nacional ‘Directo del Campo’ para Comercializadores de Alimentos Frescos y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto crear el Registro Nacional ‘Directo del Campo’ para Comercializadores de Alimentos Frescos, como mecanismo público de identificación de las personas naturales y jurídicas que transportan e introducen alimentos agropecuarios frescos en una central de alimentos, con el fin de venderlos al por mayor a los comercializadores allí establecidos.

Artículo 2°. Definiciones. Para efectos de la presente ley se entenderá por:

a) **Alimento fresco:** producto agropecuario de origen vegetal o animal destinado al consumo humano que no ha sido sometido a procesos industriales de transformación que alteren su naturaleza precedera.

b) **Comercializador de alimentos frescos:** persona natural o jurídica que, de manera habitual y con fines de lucro, compra alimentos frescos directamente a productores primarios para su posterior reventa en centrales de abasto, mercados mayoristas, minoristas, cadenas de comercialización o canales institucionales.

c) **Productor primario:** persona natural o jurídica dedicada a la producción agropecuaria, pecuaria, piscícola o pesquera en su fase primaria.

d) **Compra en finca:** adquisición de alimentos frescos realizada directamente en la unidad productiva o en el sitio de acopio inmediato al productor, con anterioridad a su ingreso a centrales de abasto o mercados mayoristas.

Artículo 3°. Créase el Registro Nacional ‘Directo del Campo’ para Comercializadores de Alimentos Frescos, de carácter público y declarativo. La inscripción en el Registro Nacional

‘Directo del Campo’ no constituye autorización, licencia, permiso de funcionamiento ni concepto sanitario, y no sustituye los registros mercantiles, tributarios o sanitarios exigidos por otras disposiciones legales.

El Registro Nacional ‘Directo del Campo’ para Comercializadores de Alimentos Frescos contendrá información de identificación del comercializador: nombre o razón social, número de identificación tributaria, domicilio, tipo o tipos de alimentos frescos que comercializa y municipio o municipios en los que ejerce la actividad de compra, y vehículo utilizado para el transporte de los alimentos.

Adicionalmente, el Registro deberá habilitar la herramienta para que las sociedades administradoras de las centrales de alimentos remiten la información de que trata el artículo 6° de la presente ley.

Artículo 4°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural administrará, mantendrá y actualizará el Registro Nacional ‘Directo del Campo’ para Comercializadores de Alimentos Frescos. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá interoperar el Registro con otras bases de datos oficiales para efectos de verificación de identidad, sin que ello implique el traslado o publicación de información individual reservada.

Parágrafo. El Ministerio de Agricultura publicará anualmente un reporte agregado y anonimizado sobre el número, tipo de actividad y ubicación geográfica de los comercializadores inscritos, sin perjuicio de la reserva legal de la información individual conforme a la Ley 1581 de 2012.

Artículo 5°. Estarán obligadas a inscribirse en el Registro Nacional ‘Directo del Campo’ para Comercializadores de Alimentos Frescos, las personas naturales y jurídicas que, de manera habitual y con fines de lucro, transporten e introduzcan alimentos frescos en una central de abastos, con el fin de venderlos al por mayor a los comercializadores o agentes allí establecidos. La obligación de inscripción se determina por el ingreso a la central con fines de venta al por mayor, independientemente de si el comercializador ocupa puesto, local o punto de venta propio dentro de ella.

Parágrafo. Quedan exceptuados de la obligación de inscripción: (i) los productores primarios que transporten e introduzcan en la central el producto de su propia cosecha o producción, para venderlo directamente; y (ii) las asociaciones, cooperativas y organizaciones de agricultura campesina, familiar y comunitaria reconocidas conforme a la ley, cuando transporten e introduzcan en la central exclusivamente la producción de sus asociados.

Artículo 6°. Las sociedades administradoras de las centrales de alimentos deberán llevar un registro de control de ingreso vehicular para todo vehículo de carga que transporte alimentos frescos con destino a su venta al por mayor dentro de la central, que incluya como mínimo: (i) la identidad del conductor; (ii) de la persona natural o jurídica responsable de la carga; (iii) el número de identificación del comercializador en cuyo nombre se transporta la carga, cuando sea distinto del conductor; (iv) el número de placa del vehículo; y (v) la fecha de ingreso.

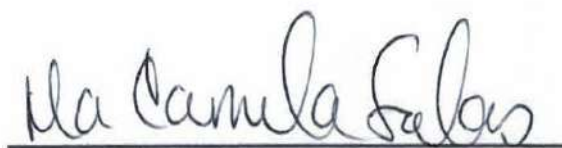
Parágrafo 1°. Las sociedades administradoras deberán remitir la información de que trata este

artículo al Registro Nacional ‘Directo del Campo’ para Comercializadores de Alimentos Frescos, a través de la herramienta dispuesta para tal efecto conforme al artículo 3° de la presente ley, con una periodicidad no superior a tres (3) meses, sin perjuicio de que la reglamentación establezca una periodicidad menor.

Artículo 7°. Los sujetos obligados deberán inscribirse en el Registro Nacional ‘Directo del Campo’ para Comercializadores de Alimentos Frescos dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la reglamentación de la presente ley, y actualizar su información cada vez que se modifique alguno de los datos registrados, con una periodicidad mínima anual. El Gobierno nacional reglamentará el procedimiento de inscripción, el cual deberá ser gratuito y realizarse a través de medios electrónicos.

Artículo 8°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ejercerá las funciones de inspección, vigilancia y control sobre el cumplimiento de la obligación de inscripción y actualización establecida en la presente ley, en su calidad de entidad rectora del sector agropecuario. Para tal efecto, podrá solicitar información al DANE, adelantar cruces de información con otras entidades del Estado y tramitar las actuaciones administrativas a que haya lugar.

Artículo 9°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



María Camila Salas Salas

Representante a la Cámara- Dpto. Bolívar

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Objeto del proyecto

El presente proyecto de ley crea el Registro Nacional ‘Directo del Campo’ para Comercializadores de Alimentos Frescos, con el propósito exclusivo de identificar públicamente a los intermediarios que compran alimentos frescos directamente a los productores primarios y los comercializan al por mayor a los comercializadores establecidos en una central de abastos. El proyecto no interviene precios, no regula márgenes de comercialización y no crea nuevas cargas de reporte sobre condiciones comerciales; su alcance se limita a la identidad de quién compra, dónde y qué producto.

Diagnóstico

La debilidad de la comercialización agropecuaria colombiana no es una apreciación nueva de esta iniciativa: es un diagnóstico institucional reiterado. La Misión para la Transformación del Campo, coordinada por el Departamento Nacional de

Planeación, identificó la comercialización como una de las mayores debilidades estructurales de la agricultura nacional, y advirtió expresamente que la falta de información disponible impedía llegar a diagnósticos concluyentes sobre el funcionamiento de esa cadena (DNP, Misión para la Transformación del Campo, 2015).

Dentro de esa debilidad hay un vacío puntual que persiste incluso en el eslabón mejor medido de la cadena: la propia central de abastos. El SIPSA, operado por el DANE, hace seguimiento de precios y abastecimiento a partir de una canasta representativa y dinámica de productos en los mercados mayoristas del país (DANE, Ficha Metodológica SIPSA, catálogo de microdatos). Esa metodología está diseñada para medir el comportamiento agregado de precios, no para mantener un registro universal de la identidad de cada persona que transporta e introduce alimentos frescos en esas centrales para su venta al por mayor. En otras palabras: el país sabe, con razonable precisión, cuánto cuesta el tomate en la central de Bazurto un martes cualquiera; no tiene, en cambio, un registro público de quién lo trajo hasta allí para venderlo.

Ese vacío tiene además una raíz institucional identificable. Hasta 1997 existió el Instituto de Mercadeo Agropecuario (Idema), liquidado ese año, decisión que eliminó la única institucionalidad pública dedicada a la comercialización agropecuaria sin que, desde entonces, se haya creado un arreglo institucional equivalente para orientar los instrumentos de comercialización y distribución de alimentos en el país (DNP, Diagnóstico Institucional y Presupuestal del Sector Agropecuario, 2014). El Registro no pretende recrear el Idema ni sus funciones de intervención; se limita a llenar el componente mínimo que ningún instrumento posterior asumió: saber quién comercializa.

La evaluación de la implementación de la propia estrategia insignia del Gobierno contra la intermediación - ‘Coseche y Venda a la Fija’ - confirma este mismo diagnóstico desde otro ángulo. El pliego de condiciones que dio origen a esa evaluación advirtió que las fallas de mercado y las barreras de acceso a mecanismos de comercialización convierten a los productores primarios en tomadores de precio, mientras los comercializadores e intermediarios capturan la mayor parte de la ganancia (Econometría Consultores para el DNP, 2021). La evaluación encontró, además, una ruptura de coordinación entre las entidades nacionales que implementan la estrategia y las entidades territoriales, y -más revelador aún- que incluso los productores ya vinculados al programa siguen acudiendo a comercializadores o intermediarios para acceder a capital de trabajo (Econometría Consultores para el DNP, 2021). Si ni el programa diseñado específicamente para reducir la intermediación logra sacarla de la ecuación, la respuesta razonable no es perseguirla, sino identificarla - que es exactamente lo que hace este proyecto.

Evidencia sobre el costo de la intermediación opaca

El propio Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ha documentado el costo de una intermediación que no agrega valor. En el documento de política de la estrategia “Coseche y Venda a la Fija”, el Ministerio cita un hallazgo de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico según el cual la intermediación en la cadena de comercialización de alimentos que no genera valor añadido representa un sobre costo de 21% sobre el precio final pagado por el consumidor (MADR, 2008). Esa misma estrategia del Ministerio busca reducir la intermediación mediante contratos de venta anticipada, lo que confirma que la política pública ya reconoce el problema; lo que no existe hasta ahora es un instrumento que identifique a quienes participan en esa intermediación.

La literatura sobre mercados agrícolas latinoamericanos documenta el mismo patrón estructural: los productores primarios, dispersos y con bajo poder de negociación individual, transan con intermediarios que concentran información sobre precios y compradores, lo que les otorga poder de mercado frente al productor (Chavarín Rodríguez, R., 2019). La asimetría no depende únicamente del margen que cobra el intermediario, sino de que ese intermediario es, con frecuencia, la única fuente de información de mercado con la que cuenta el productor - precisamente la asimetría que un registro público de identidad ayuda a corregir sin necesidad de intervenir precios.

La proveeduría de una central de abastos, además, no es un flujo nacional disperso e imposible de rastrear: es predominantemente local y regional. La evaluación de ‘Coseche y Venda a la Fija’ documentó, para el caso de la central de abastos de Popayán, el origen departamental de los productos que allí ingresan:

Departamento de procedencia	Cantidad (kg, 2018-2019)	% del total
Cauca	71.425.868	65,7%
Valle del Cauca	11.570.411	10,6%
Nariño	11.166.909	10,3%
Huila	4.956.865	4,6%

Fuente: Econometría Consultores para el DNP (2021), con base en datos SIPSA (DANE, 2020).

Este patrón –una proveeduría concentrada en el propio departamento y en departamentos vecinos– confirma que el universo de transportadores que una central de abastos determinada debe identificar es acotado y manejable, no un universo nacional disperso. El diseño del artículo 5° de este proyecto, que ancla la obligación de inscripción al ingreso vehicular a cada central, es proporcional a esta realidad empírica.

Experiencia comparada

La creación de registros o licencias para los agentes que compran alimentos a productores primarios tiene antecedentes en marcos regulatorios de distinta naturaleza e intensidad, que ilustran el rango de opciones de política disponible y confirman que el diseño propuesto para Colombia se ubica deliberadamente en el extremo más liviano de ese espectro.

Instrumento	Qué identifica u obliga	Intensidad regulatoria
Unión Europea - Reglamento (CE) 178/2002	Todo operador de la cadena alimentaria debe identificar a su proveedor y a su cliente inmediatos (“un paso atrás, un paso adelante”).	Media: obligación de trazabilidad documental, sin licencia previa.
India - APMC / e-NAM Estados Unidos - FDA Food Facility Registration	Licencia obligatoria y previa para operar como comerciante o comisionista dentro de los mercados regulados (mandis). Registro declarativo de identidad y ubicación de instalaciones que manipulan alimentos, con exención expresa para fincas y productores primarios.	Alta: licenciamiento habilitante, tarifas de mercado y auditorías. Baja: registro sin licencia previa ni condicionamiento a operar.

La comparación deja dos lecciones para el diseño del proyecto. Primero, que registrar la identidad de quien compra alimentos a productores primarios es una práctica reconocida internacionalmente, con variantes que van desde la simple declaración (Estados Unidos) hasta la licencia habilitante (India). Segundo, que el modelo más intervencionista, el de la India, ha sido objeto de crítica reiterada por generar prácticas monopólicas locales, tarifas elevadas y baja transparencia efectiva en la práctica, pese a perseguir el mismo objetivo de proteger al productor frente al intermediario (Agriculture Produce Market Committee, 2026). El Registro Nacional ‘Directo del Campo’ para Comercializadores de Alimentos Frescos evita ese riesgo al no condicionar el ejercicio de la actividad comercial a la obtención de una licencia: la inscripción es declarativa y su incumplimiento se sanciona con multa, no con la imposibilidad de operar.

Justificación del alcance acotado

El proyecto se limita deliberadamente a la creación de un registro de identificación, sin exigir reporte de precios, márgenes ni volúmenes transados. Esta decisión responde a tres consideraciones: primero, evitar la duplicidad funcional con el SIPSA y con el artículo 13 de la Ley 2046 de 2020, que ya cubren el monitoreo de precios en sus respectivos ámbitos; segundo, minimizar la carga administrativa y el riesgo de reproche constitucional por afectación desproporcionada a la libertad de empresa (artículo 333 de la Constitución Política); y tercero, evitar el modelo de licenciamiento habilitante que la experiencia comparada (India) muestra como generador de barreras de entrada y captura regulatoria.

El criterio de sujeción se construyó deliberadamente sobre quien transporta e introduce alimentos frescos en la central para venderlos al por mayor, y no sobre quien ocupa un puesto fijo dentro de ella. Un comerciante con puesto asignado suele ser, en la práctica, un vendedor establecido dentro de la central que ya está sujeto a un vínculo contractual con la sociedad administradora; el eslabón menos visible -y el que este proyecto busca identificar- es el de los proveedores mayoristas que llegan en vehículo de carga, descargan y venden a esos comerciantes establecidos, sin necesariamente tener puesto propio.

Ese eslabón, además, no es marginal. Según el documento técnico de identificación logística de abastecimiento de la Gobernación de Cundinamarca, a Corabastos -la principal central mayorista del

país- ingresaron 908.645 toneladas de alimentos en un año, equivalentes al 98% del flujo de ingreso a Bogotá; la mayoría de los transportadores que abastecen la central operan con un solo vehículo, como transportadores independientes (Gobernación de Cundinamarca, Documento Técnico de Soporte, 2024). Se trata, en otras palabras, de un universo amplio y hoy invisible para el Estado, que sin embargo ya deja un rastro físico verificable: todo vehículo de carga que ingresa a una central de abastos pasa por un control de acceso y, en la mayoría de los casos, por una báscula de pesaje operada por la sociedad administradora.

Sobre ese punto de control ya existente se apoya el artículo 5° de esta ley: en lugar de crear una obligación de autodeclaración de difícil verificación, el parágrafo 2° exige a las sociedades administradoras llevar y remitir un registro de control de ingreso vehicular que, en la práctica, ya elaboran por razones de pesaje, logística y seguridad. Esto además reduce el riesgo de afectación a la libertad de empresa: la obligación no recae sobre la actividad comercial en general, sino sobre quienes ya generan, al ingresar a una infraestructura regulada, un registro administrativo verificable de su identidad.

Este diseño exceptúa expresamente a los productores primarios que venden directamente su propia cosecha dentro de la central, y a las organizaciones de agricultura campesina, familiar y comunitaria que comercialicen exclusivamente la producción de sus asociados, de modo que la obligación recaiga sobre quien ejerce la intermediación comercial y no sobre el productor que simplemente accede al mercado mayorista.

Normatividad relevante.

La presente iniciativa desarrolla disposiciones constitucionales y legales relacionadas con la transparencia, la información pública, la libertad económica, la intervención del Estado en la economía y la protección de la producción agropecuaria.

En primer lugar, el artículo 65 de la Constitución Política establece que la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado y que, para tal efecto, deberá otorgarse prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales. La comercialización constituye un componente esencial de esa cadena productiva, razón por la cual el fortalecimiento de la información disponible sobre sus actores contribuye al cumplimiento de dicho mandato constitucional.

Por su parte, el artículo 78 de la Constitución dispone que la ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en las actividades económicas.

Asimismo, el artículo 333 reconoce la libertad económica y la libre iniciativa privada, pero establece expresamente que la empresa tiene una función social y que la actividad económica puede ser regulada por la ley cuando ello responda al interés general. En desarrollo de este principio, el proyecto adopta el mecanismo menos restrictivo posible: un registro meramente declarativo que no condiciona el ejercicio de la actividad comercial, no fija precios, no limita márgenes ni crea barreras de acceso al mercado.

El artículo 334 de la Constitución faculta al Estado para intervenir, por mandato de la ley, en la producción, distribución, utilización y consumo de bienes con el fin de racionalizar la economía, mejorar la calidad de vida de los habitantes y garantizar que todas las personas tengan acceso efectivo a los bienes básicos. La generación de información pública sobre los agentes que participan en la comercialización de alimentos constituye una herramienta de intervención basada en información, compatible con este mandato constitucional.

Desde el ámbito legal, la Ley 2046 de 2020 fortaleció las compras públicas locales de alimentos y asignó al DANE funciones de monitoreo de precios a través del SIPSA. Sin embargo, dicho sistema identifica los precios observados en los mercados y no la identidad de quienes realizan las compras directamente a los productores primarios. El presente proyecto complementa ese esquema sin generar duplicidad funcional.

Finalmente, la Ley 1712 de 2014 desarrolla el principio de transparencia y acceso a la información pública, mientras que la Ley 1581 de 2012 establece el régimen general de protección de datos personales.

Problemática para resolver.

El problema público que aborda la presente iniciativa consiste en la inexistencia de un instrumento oficial que permita identificar quiénes ejercen de manera habitual la actividad de compra de alimentos frescos directamente a los productores primarios. A continuación, se desagrega el problema que existe en la actualidad:

- **Vacío de información en el eslabón clave.** El SIPSA mide precios en las centrales de abastos, pero no identifica quién transporta e introduce los alimentos que allí se venden. El país sabe cuánto cuesta el tomate en Bazurto un martes cualquiera; no sabe quién lo trajo.

- **La compra en finca no deja rastro administrativo.** Cuando un intermediario le compra a un productor primario, esa transacción es invisible para el Estado, que no cuenta hoy con un mecanismo para identificar a ese comprador ni para que el productor verifique quién es.

- **Es un problema de escala real, no marginal.** Solo a Corabastos ingresan cerca de 908.645 toneladas de alimentos al año -el 98% del flujo hacia Bogotá-, transportadas en su mayoría por transportadores independientes con un solo vehículo (Gobernación de Cundinamarca, 2024). Es un universo amplio y hoy invisible para el Estado.

- **La intermediación sin identidad tiene un costo medible.** El propio Ministerio de Agricultura documentó que la intermediación que no agrega valor genera un sobre costo del 21% sobre el precio final al consumidor (MADR, 2019).

- **Ni el programa insignia contra la intermediación logró eliminarla.** La evaluación de ‘Coseche y Venda a la Fija’ encontró que incluso los productores vinculados al programa siguen acudiendo a intermediarios para acceder a capital de trabajo (Econometría Consultores para el DNP, 2021). Si identificar al intermediario no se logró por la vía del contrato, la respuesta razonable es identificarlo directamente.

- **Es un vacío institucional histórico, no un descuido reciente.** Desde la liquidación del Idema en 1997, ningún instrumento posterior ha vuelto a asumir la función mínima de saber quién comercializa alimentos en el país (DNP, 2014).

Beneficios de la iniciativa.

La implementación del Registro Nacional ‘Directo del Campo’ para Comercializadores de Alimentos Frescos generará los siguientes beneficios:

- El productor primario puede conocer y verificar la identidad de quien transporta y comercializa lo que él vende, reduciendo la asimetría de información que hoy lo deja negociando a ciegas frente al intermediario.

- Aporta trazabilidad mínima sobre quién abastece las centrales de abastos, sin intervenir precios ni introducir fricciones al comercio.

- Llena un vacío de información que ni el SIPSA ni la Ley 2046 de 2020 cubren actualmente, sin duplicar sus funciones ni crear una nueva entidad.

- Formaliza, estandariza y respalda legalmente un control que las sociedades administradoras de las centrales de abastos ya ejercen, sin imponerles una carga operativa nueva e independiente.

Declaración de impedimento.

De conformidad con lo previsto en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, se manifiesta que el presente proyecto de ley contiene disposiciones de carácter general, abstracto e impersonal y, en consecuencia, no genera un beneficio particular, directo, actual o específico para los congresistas ni para sus cónyuges, compañeros permanentes o parientes dentro de los grados previstos en la ley.

La iniciativa crea un registro público de alcance nacional aplicable a quienes desarrollen de manera habitual actividades de comercialización de alimentos frescos bajo las condiciones previstas en la ley, sin establecer tratamientos diferenciales

en favor de personas determinadas ni afectar situaciones jurídicas individuales previamente consolidadas.

Lo anterior se expresa sin perjuicio del deber que asiste a cada congresista de evaluar autónomamente la existencia de eventuales conflictos de interés conforme a las circunstancias particulares de cada caso.

Contenido del proyecto de ley.

El proyecto de ley está conformado por nueve artículos organizados en tres capítulos. El artículo 1° establece el objeto de la iniciativa. El artículo 2° define los conceptos necesarios para delimitar el ámbito de aplicación del Registro Nacional “Directo del Campo” para Comercializadores de Alimentos Frescos.

El artículo 3° crea el Registro público y declarativo “Directo del Campo”.

El artículo 4° designa al Ministerio de Agricultura como administrador del Registro Nacional ‘Directo del Campo’.

El artículo 5° define quién debe inscribirse: quien transporte e introduzca alimentos frescos en una central para venderlos al por mayor, sin importar si tiene puesto propio. Excluye a productores que venden su propia cosecha y a organizaciones ACFC.

El artículo 6° obliga a las sociedades administradoras de las centrales de abastos a llevar y reportar un registro de todo vehículo de carga que ingrese a vender alimentos frescos al por mayor.

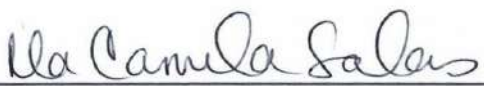
El artículo 7° establece un plazo de 6 meses para inscribirse tras la reglamentación; actualización mínima anual; trámite gratuito y electrónico.

El artículo 8° contempla que el Ministerio de Agricultura ejerce inspección, vigilancia y control sobre el cumplimiento de la inscripción.

Y finalmente, el artículo 9° define la vigencia y derogatorias.

Impacto fiscal

De conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, el presente proyecto no genera un impacto fiscal significativo. Su implementación se apoya en la infraestructura técnica y estadística ya existente en el DANE (SIPSA) y en las funciones de inspección, vigilancia y control ya asignadas al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, sin que se requiera la creación de nuevas entidades, plantas de personal o apropiaciones presupuestales adicionales a las ordinarias de funcionamiento de dichas entidades.


Maria Camila Salas Salas
Representante a la Cámara- Dpto. Bolívar

Bibliografía

Chavarín Rodríguez, R. (2019). Intermediarios y poder de mercado en los mercados agrícolas de México: un enfoque de teoría de juegos.

Congreso de Colombia (2020). Ley 2046 de 2020, artículo 13.

Econometría Consultores para el Departamento Nacional de Planeación (2021). Evaluación de la implementación de la Estrategia “Coseche y Venda a la Fija” - Producto 5: Informe de Recomendaciones, Anexo 2: Resumen Ejecutivo.

Gobernación de Cundinamarca, Secretaría de Integración Regional (2024). Documento Técnico de Soporte: Identificación Hecho Metropolitano - Logística de Abastecimiento.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Ficha Metodológica SIPSA, Componente de Precios Mayoristas y Componente de Abastecimiento de Alimentos.

Departamento Nacional de Planeación (2014). Diagnóstico Institucional y Presupuestal del Sector Agropecuario. Misión para la Transformación del Campo.

Departamento Nacional de Planeación (2015). El Campo Colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Informe de la Misión para la Transformación del Campo.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2019). Coseche y Venda a la Fija, Documento de Política No. 1, con base en Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (2008).

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea (2002). Reglamento (CE) n.º 178/2002, artículo 18.

U.S. Food and Drug Administration. Registration of Food Facilities and Other Submissions, Federal Food, Drug, and Cosmetic Act, sección 415.

Government of India, Ministry of Agriculture & Farmers Welfare. Agricultural Produce Market Committee (APMC) Acts y National Agriculture Market (e-NAM).



CONTENIDO

Gaceta número 870 - Miércoles, 29 de julio de 2026

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

Págs.

Presentación 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
Proyecto de ley número 009 de 2026 Cámara, por la cual se promueve la transparencia y acceso a la información del Fonpet - Fonpet Visible.....	9
Proyecto de ley número 010 de 2026 Cámara, por medio de la cual se crea el Registro Nacional ‘Directo del Campo’ para Comercializadores de Alimentos Frescos y se dictan otras disposiciones.....	14