



Diego Alejandro González
Secretario General
Senado de la República
Ciudad

ASUNTO: Radicación Proyecto de ley ordinaria *"Por medio de la cual se establecen medidas para promover y garantizar la vinculación de mano de obra local en proyectos de gran escala o de impacto territorial significativo, y se dictan otras disposiciones"*.

Respetado Secretario General:

En mi condición de Congresista, me permito radicar ante la Honorable Secretaría General del Senado de la República el proyecto de ley ordinaria:

"Por medio de la cual se establecen medidas para promover y garantizar la vinculación de mano de obra local en proyectos de gran escala o de impacto territorial significativo, y se dictan otras disposiciones".

En cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, y con el propósito de dar inicio al correspondiente trámite legislativo, adjunto a la presente comunicación el texto original del proyecto de ley en versión digital y física.

Cordialmente,

Marcos Daniel Pineda García
Senador de la República

PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2026 SENADO

“Por medio de la cual se establecen medidas para promover y garantizar la vinculación de mano de obra local en proyectos de gran escala o de impacto territorial significativo, y se dictan otras disposiciones”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer medidas para promover y garantizar la vinculación efectiva y verificable de mano de obra local calificada y no calificada en los proyectos de gran escala o de impacto territorial significativo que se desarrollen en el territorio nacional.

Artículo 2. Ámbito de aplicación y criterios de sujeción. La presente ley será aplicable a los proyectos públicos, privados o mixtos que correspondan a alguno de los siguientes sectores o actividades:

- A. Exploración, explotación, beneficio, transformación y transporte de recursos naturales no renovables, incluida su infraestructura directamente asociada.
- B. Generación, transmisión y almacenamiento de energía, cualquiera que sea su fuente, y su infraestructura directamente asociada.
- C. Infraestructura de transporte, logística, aprovechamiento hídrico y prestación regional de servicios públicos.
- D. Complejos industriales, petroquímicos, minero-industriales, energéticos o logísticos y demás proyectos estratégicos de inversión pública, privada o mixta.

Quedarán sujetos a la presente ley los proyectos pertenecientes a los sectores señalados que cumplan al menos uno de los siguientes criterios:

- 1. Requieran licencia ambiental para su construcción, ejecución, operación, ampliación o modificación.
- 2. Demanden, directamente o a través de empleadores vinculados:
 - i) Durante las fases de construcción, montaje, ampliación o repotenciación, un promedio mensual igual o superior a cincuenta (50) trabajadores durante un período continuo o acumulado de seis (6) meses dentro de un mismo año.

- ii) Durante una fase de operación o mantenimiento prevista por tres (3) años o más, un promedio mensual igual o superior a veinte (20) trabajadores durante un período mínimo de doce (12) meses.
- 3. Hayan sido declarados estratégicos o de interés nacional o regional y generen demanda laboral directa en los territorios donde se ejecuten.
- 4. Superen los umbrales sectoriales de inversión, capacidad, producción, longitud, extensión, duración, demanda laboral o utilización de recursos naturales que establezca el Gobierno nacional.

Las obligaciones previstas en esta ley se aplicarán, según corresponda, durante las fases de construcción, montaje, operación, mantenimiento, ampliación, repotenciación, cierre, desmantelamiento y restauración del proyecto.

Parágrafo 1. Los criterios de sujeción se determinarán considerando integralmente las fases, frentes de obra, unidades operativas, contratos y actividades que formen parte de un mismo proyecto. Se prohíbe su división, fraccionamiento o distribución artificial con el propósito de eludir la aplicación de la presente ley.

Parágrafo 2. Para determinar el cumplimiento de los criterios de sujeción se contabilizarán los trabajadores vinculados directamente y aquellos contratados a través de contratistas, subcontratistas, empresas de servicios temporales, consorcios, uniones temporales u otras modalidades legales de suministro de personal.

Parágrafo 3. Se exceptúa de la aplicación de la presente ley la minería de subsistencia.

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

- 1. **Mano de obra local:** persona natural que acredite residencia efectiva en alguno de los municipios o distritos comprendidos en el orden de priorización territorial establecido en la presente ley.
- 2. **Residencia efectiva:** permanencia habitual, estable y verificable de una persona en un municipio o distrito durante, por lo menos, el año inmediatamente anterior a la solicitud de su acreditación. No se considerará

residencia efectiva la permanencia ocasional o motivada exclusivamente por la ejecución del proyecto.

3. **Mano de obra no calificada:** aquella correspondiente a cargos cuyo desempeño no exige formación técnica, tecnológica o profesional. La exigencia de inducciones, cursos de seguridad, licencias o certificaciones necesarias para el ejercicio seguro o autorizado de una actividad no convertirá, por sí sola, el cargo en mano de obra calificada.
4. **Mano de obra calificada:** aquella correspondiente a cargos cuyo desempeño exige formación técnica, tecnológica o profesional, sin perjuicio de que las competencias requeridas puedan acreditarse mediante experiencia, evaluación o certificación de competencias laborales.
5. **Empleador vinculado al proyecto:** toda persona natural o jurídica, pública, privada o mixta que vincule trabajadores para ejecutar actividades directamente relacionadas con el proyecto, incluidos el titular, operador, concesionario, contratista, subcontratista, integrante de consorcio o unión temporal y empresa de servicios temporales.
6. **Operador principal:** persona natural o jurídica que, en calidad de titular, concesionario, contratista principal, desarrollador o equivalente, tenga a su cargo la dirección, administración o coordinación general del proyecto.

Parágrafo. Los conceptos técnicos y sectoriales no definidos en la presente ley se interpretarán de conformidad con las normas especiales que regulen la respectiva actividad, siempre que sean compatibles con su objeto y finalidades.

Artículo 4. Priorización territorial y gestión de vacantes. Toda vacante destinada a desarrollar actividades directamente relacionadas con el proyecto deberá registrarse y gestionarse previamente a través de un prestador autorizado del Servicio Público de Empleo, de acuerdo con el siguiente orden de priorización territorial:

1. Personas que acrediten residencia efectiva en los municipios o distritos directamente intervenidos por el proyecto.
2. Personas que acrediten residencia efectiva en los municipios o distritos limítrofes con aquellos comprendidos en el numeral anterior.

3. Personas que acrediten residencia efectiva en los demás municipios del departamento o departamentos donde se ejecute el proyecto.

Para efectos del presente artículo, se entenderán directamente intervenidos los municipios o distritos en los cuales se ubiquen frentes de obra, instalaciones, unidades operativas, campamentos, bases logísticas, áreas ocupadas o actividades permanentes o recurrentes directamente asociadas al proyecto.

Cuando las funciones correspondientes a una vacante deban desarrollarse principal y permanentemente en un municipio o distrito determinado, tendrán prioridad los oferentes idóneos residentes en dicho territorio. Cuando las funciones se desarrollen habitualmente en varios municipios o distritos directamente intervenidos, todos ellos tendrán igual prioridad.

El empleador solamente podrá avanzar al nivel territorial siguiente cuando el prestador autorizado certifique la inexistencia o insuficiencia de oferentes idóneos en el nivel precedente. Cuando la oferta disponible permita cubrir solo una parte de las vacantes, el empleador deberá proveer prioritariamente con oferentes locales idóneos el número de vacantes que pueda cubrirse y solo podrá gestionar las restantes en el nivel territorial siguiente, sin perjuicio de su facultad de selección objetiva.

Agotados los niveles de priorización sin que exista oferta suficiente, las vacantes restantes podrán gestionarse en el resto del territorio nacional. Los trabajadores vinculados en aplicación de esta regla no se contabilizarán como mano de obra local.

El registro de la vacante deberá identificar, como mínimo, el número y perfil de los cargos, el lugar de prestación del servicio, los requisitos de formación y experiencia, la duración estimada de la vinculación y las condiciones de remuneración. Los requisitos deberán ser objetivos, proporcionales y directamente relacionados con las funciones del cargo.

El empleador conservará la facultad de seleccionar al candidato más idóneo, pero deberá informar al prestador autorizado sobre los trabajadores vinculados y las razones objetivas de no selección de los demás oferentes remitidos.

Parágrafo 1. La certificación de inexistencia o insuficiencia deberá referirse a una vacante o grupo de vacantes con perfiles equivalentes y no eximirá al empleador de aplicar nuevamente el orden de priorización frente a vacantes posteriores.

Parágrafo 2. La inscripción, postulación, remisión y participación en los procesos de selección serán gratuitas. Se prohíbe exigir pagos, contraprestaciones, recomendaciones o avales políticos, comunitarios, gremiales o de cualquier otra naturaleza para acceder a una vacante.

Las alcaldías, juntas de acción comunal y organizaciones sociales podrán apoyar la divulgación de las vacantes, pero no podrán administrar procesos de colocación laboral ni conformar listas cerradas de candidatos, salvo que estén autorizadas como prestadores del Servicio Público de Empleo.

Parágrafo 3. En los proyectos lineales, regionales, costa afuera o ejecutados en varios municipios o departamentos, la priorización territorial se aplicará atendiendo a los frentes de obra, unidades funcionales, instalaciones, bases operativas, puertos, centros logísticos y demás territorios directamente vinculados al desarrollo de las actividades, en los términos que establezca el Gobierno nacional.

No podrá concentrarse injustificadamente la contratación de mano de obra local en uno solo de los municipios o distritos intervenidos para acreditar el cumplimiento global de las obligaciones previstas en esta ley.

Artículo 5. Metas mínimas de vinculación de mano de obra local. Los empleadores vinculados a los proyectos sujetos a la presente ley deberán garantizar las siguientes metas mínimas:

- a. **Mano de obra no calificada:** el cien por ciento (100 %) de las vacantes.
- b. **Mano de obra calificada:** no menos del cincuenta por ciento (50 %) de las vacantes.

Las metas previstas en este artículo serán exigibles siempre que exista oferta local disponible e idónea, acreditada conforme al procedimiento establecido en el artículo 4 de la presente ley.

Cuando la oferta local sea insuficiente, el empleador deberá proveer con oferentes locales idóneos el mayor número posible de vacantes y podrá cubrir las restantes

de acuerdo con el orden de priorización territorial y, agotado este, con trabajadores del resto del territorio nacional.

Las metas se calcularán sobre las vacantes efectivamente provistas durante el período de medición y se verificarán separadamente para la mano de obra calificada y no calificada respecto de cada empleador vinculado.

Para su cálculo se contabilizarán las vinculaciones directas y aquellas realizadas mediante empresas de servicios temporales u otras modalidades legales de suministro de personal. No se contabilizarán los trabajadores que desempeñen permanentemente funciones corporativas, administrativas o directivas fuera de los territorios donde se ejecute el proyecto.

El operador principal consolidará los resultados del proyecto para efectos de seguimiento, reporte y evaluación.

Parágrafo 1. Para efectos de seguimiento, la mano de obra calificada se desagregará en los niveles técnico, tecnológico, profesional y altamente especializado. Esta desagregación no constituirá cuotas independientes, sin perjuicio de la obligación de aplicar la priorización territorial a cada vacante cuando exista oferta local idónea.

Parágrafo 2. Los cargos profesionales y altamente especializados estarán sujetos a la meta prevista para la mano de obra calificada. Cuando no exista oferta local idónea, el empleador deberá acreditar la gestión de la vacante e incorporar en el Plan de Empleo Local acciones de formación, certificación de competencias y transferencia de conocimientos orientadas a futuras oportunidades de vinculación.

Artículo 6. Plan de Empleo Local. El operador principal deberá formular, implementar, actualizar y registrar ante el Ministerio del Trabajo un Plan de Empleo Local, con la participación de los empleadores vinculados al proyecto.

El plan deberá elaborarse antes del inicio de los procesos de vinculación de cada fase y contendrá, como mínimo:

- a. La proyección de la demanda laboral, discriminada por fase, territorio, perfil ocupacional y nivel de cualificación.

- b. La caracterización de la oferta laboral local y la identificación de las brechas de formación, experiencia y competencias.
- c. Las metas de vinculación y promoción de mano de obra local.
- d. Las estrategias de formación, evaluación y certificación de competencias, transferencia de conocimientos, prácticas laborales, contratos de aprendizaje y reconversión laboral.
- e. El cronograma, los responsables, los recursos, las fuentes de financiación y los indicadores de seguimiento.
- f. Los mecanismos de articulación con el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, los prestadores autorizados del Servicio Público de Empleo, las instituciones educativas y las entidades territoriales.

Las acciones de formación deberán responder a necesidades laborales reales y previsibles del proyecto y procurar su culminación antes de la apertura de las vacantes correspondientes. La realización de un proceso de formación no generará un derecho automático a la contratación, sin perjuicio del derecho de quienes cumplan los requisitos a participar en los procesos de selección conforme al orden de priorización territorial.

El Plan de Empleo Local deberá incorporar acciones para facilitar el acceso al empleo de las poblaciones que enfrenten mayores barreras de inserción laboral, sin desconocer los requisitos objetivos de las vacantes.

Parágrafo 1. El operador principal y los empleadores vinculados deberán disponer los recursos necesarios para ejecutar las acciones del plan relacionadas con sus necesidades de personal, sin perjuicio de los convenios o mecanismos de cofinanciación que celebren con entidades públicas o privadas.

Parágrafo 2. El plan se actualizará, como mínimo, una vez al año y cuando se presenten modificaciones sustanciales en las fases, la demanda laboral, los perfiles ocupacionales, el cronograma o el alcance territorial del proyecto.

Parágrafo 3. El registro del Plan de Empleo Local no constituirá una licencia, permiso o autorización adicional. El Ministerio del Trabajo podrá formular

observaciones, requerir ajustes y verificar su ejecución en ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control.

Artículo 7. Acreditación de la residencia efectiva. La residencia efectiva será acreditada mediante certificado expedido gratuitamente por la alcaldía municipal o distrital correspondiente, con fundamento en el censo electoral, el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales, Sisbén, los libros de afiliados de las juntas de acción comunal u otros registros o documentos idóneos que permitan verificar la residencia habitual y su duración.

La solicitud deberá resolverse dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a su presentación. El certificado tendrá una vigencia de seis (6) meses y podrá expedirse y consultarse por medios físicos o electrónicos, conforme a la reglamentación.

Cuando la persona no figure en los registros ordinarios o estos se encuentren desactualizados, podrá acreditar su residencia mediante un procedimiento especial que valore conjuntamente documentos y registros idóneos. La declaración del interesado no será suficiente por sí sola.

Parágrafo 1. La persona podrá inscribirse y postularse a una vacante con la constancia de haber solicitado el certificado, pero deberá acreditar la residencia efectiva antes de su vinculación para que esta sea contabilizada como mano de obra local.

Parágrafo 2. El Gobierno nacional reglamentará los mecanismos especiales de acreditación aplicables a personas desplazadas, retornadas o reubicadas, integrantes de comunidades étnicas, habitantes de zonas rurales dispersas y demás personas que enfrenten dificultades justificadas para acreditar su residencia mediante los registros ordinarios.

Parágrafo 3. La expedición, alteración o utilización fraudulenta de certificados de residencia dará lugar a las responsabilidades administrativas, disciplinarias y penales correspondientes.

Artículo 8. Responsabilidades del operador principal y de los empleadores vinculados. Sin perjuicio de la responsabilidad individual de cada empleador, el operador principal deberá coordinar y hacer seguimiento al cumplimiento de la presente ley dentro del respectivo proyecto.

1. El operador principal tendrá las siguientes obligaciones:
 - a. Incorporar en los contratos celebrados con contratistas, subcontratistas, empresas de servicios temporales y demás empleadores vinculados cláusulas relativas al cumplimiento de la presente ley.
 - b. Formular, implementar y actualizar el Plan de Empleo Local con base en las necesidades de personal de los empleadores vinculados.
 - c. Verificar la gestión de las vacantes, el cumplimiento de la priorización territorial y las metas mínimas de vinculación.
 - d. Consolidar y presentar la información y los reportes previstos en la presente ley.
 - e. Requerir medidas correctivas e informar al Ministerio del Trabajo sobre los incumplimientos reiterados, injustificados o no subsanados.
2. Cada empleador vinculado deberá:
 - a. Cumplir las metas mínimas de vinculación y el orden de priorización territorial.
 - b. Registrar y gestionar oportunamente sus vacantes mediante prestadores autorizados del Servicio Público de Empleo.
 - c. Establecer requisitos ocupacionales objetivos, proporcionales y relacionados directamente con las funciones del cargo.
 - d. Verificar la residencia efectiva de los trabajadores contabilizados como mano de obra local.
 - e. Suministrar información completa, cierta y verificable, y conservar los soportes relacionados con el cumplimiento de la presente ley durante un término mínimo de cinco (5) años.
 - f. Participar en la formulación y ejecución del Plan de Empleo Local y facilitar las actuaciones de inspección, vigilancia y control.

Parágrafo 1. La celebración de contratos o subcontratos no trasladará ni extinguirá las obligaciones atribuidas al operador principal. Cada empleador responderá individualmente por sus decisiones de selección y vinculación de personal y por las obligaciones que le correspondan.

Parágrafo 2. Las obligaciones de coordinación y seguimiento del operador principal no implican, por sí solas, la existencia de una relación laboral con los trabajadores de sus contratistas o subcontratistas, sin perjuicio de los eventos de solidaridad previstos en la legislación laboral.

Parágrafo 3. Todos los contratistas, subcontratistas y demás empleadores que vinculen personal para actividades directamente relacionadas con el proyecto estarán sujetos a la presente ley. El Gobierno nacional podrá establecer mecanismos simplificados de reporte para quienes tengan una participación temporal o vinculen un número reducido de trabajadores, sin exceptuarlos de las metas mínimas, la priorización territorial y la gestión obligatoria de vacantes.

Parágrafo 4. Se prohíbe fraccionar contratos, rotar artificialmente personal o proveedores, modificar injustificadamente los perfiles ocupacionales o utilizar mecanismos de tercerización con el propósito de eludir las obligaciones previstas en esta ley.

Parágrafo 5. Cuando concurren varios titulares, concesionarios, desarrolladores o integrantes de un consorcio o unión temporal, estos deberán designar al responsable de ejercer las funciones atribuidas al operador principal, sin perjuicio de sus responsabilidades individuales.

Artículo 9. Reporte, transparencia y evaluación. Los empleadores vinculados deberán suministrar al operador principal la información necesaria para verificar el cumplimiento de las obligaciones previstas en la presente ley.

El operador principal presentará semestralmente al Ministerio del Trabajo un informe consolidado que contendrá, como mínimo:

- a. El número de trabajadores vinculados y su distribución por empleador, fase y territorio.
- b. Los porcentajes de mano de obra local calificada y no calificada.

- c. Las vacantes registradas, provistas y no provistas, y las certificaciones de inexistencia o insuficiencia de oferentes idóneos.
- d. El cumplimiento de las metas de vinculación y de las acciones previstas en el Plan de Empleo Local.
- e. Las acciones de formación, certificación y transferencia de conocimientos y sus resultados.
- f. Las situaciones excepcionales invocadas durante el período.

El operador principal publicará semestralmente un informe agregado y de fácil acceso sobre los empleos generados, la contratación de mano de obra local, la distribución territorial de las vinculaciones, las acciones de formación y el nivel de cumplimiento de las metas. La información publicada no podrá permitir la identificación individual de trabajadores o aspirantes.

El Ministerio del Trabajo podrá requerir información adicional, verificar los soportes, contrastar los datos con los registros del Servicio Público de Empleo y de otras entidades públicas y ordenar la corrección de inconsistencias.

Parágrafo 1. El tratamiento de la información se sujetará a las normas sobre protección de datos personales. Los formatos, procedimientos y mecanismos electrónicos de reporte serán definidos por el Ministerio del Trabajo, procurando utilizar los sistemas de información existentes.

Parágrafo 2. Dentro de los dos (2) años siguientes a la exigibilidad de la presente ley y, posteriormente, cada dos (2) años, el Ministerio del Trabajo publicará un informe nacional de evaluación sobre:

- a. La generación y distribución territorial del empleo local.
- b. El cumplimiento de las metas y la utilización de las certificaciones de insuficiencia de oferentes.
- c. Las brechas de formación identificadas y los resultados de las acciones desarrolladas.
- d. Las quejas, investigaciones, medidas correctivas y sanciones impuestas.

- e. Las dificultades de implementación y las recomendaciones normativas o de política pública.

El informe será remitido a las comisiones constitucionales permanentes competentes del Congreso de la República.

Artículo 10. Situaciones excepcionales. Los empleadores vinculados podrán proveer temporalmente vacantes sin agotar previamente el procedimiento de gestión y priorización territorial cuando resulte estrictamente necesario para:

- a. Atender emergencias, situaciones de fuerza mayor, accidentes, riesgos graves e inminentes o reparaciones urgentes que comprometan la vida, la integridad de las personas, el ambiente, la infraestructura o la seguridad del proyecto.
- b. Evitar la interrupción inmediata de un servicio público esencial o restablecer su prestación.
- c. Atender una necesidad técnica altamente especializada, imprevisible y temporal, incompatible con los términos del procedimiento ordinario.

La contratación excepcional se limitará al número de trabajadores, perfiles y tiempo estrictamente necesarios. El empleador deberá informar al operador principal y al Ministerio del Trabajo dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes, justificando la situación, las vinculaciones realizadas y su duración estimada.

Cuando la necesidad se prolongue por más de treinta (30) días calendario, las vacantes deberán someterse al procedimiento ordinario, salvo que el Ministerio del Trabajo autorice previamente y de manera motivada su continuación por subsistir las circunstancias excepcionales debidamente acreditadas.

Parágrafo 1. Las vinculaciones debidamente efectuadas bajo este artículo no se incluirán en el cálculo de las metas mínimas durante el período estrictamente necesario para atender la situación excepcional. Cuando los trabajadores vinculados acrediten residencia efectiva, podrán contabilizarse como mano de obra local.

Parágrafo 2. La falta de planeación, la conveniencia económica, administrativa o contractual y las necesidades ordinarias, previsibles, recurrentes o permanentes no constituirán situaciones excepcionales.

Parágrafo 3. Corresponderá al empleador demostrar la existencia, necesidad, proporcionalidad y duración de la situación excepcional. Su utilización reiterada para proveer vacantes iguales o equivalentes constituirá indicio de elusión de la presente ley.

Artículo 11. Inspección, infracciones y sanciones. El Ministerio del Trabajo ejercerá la inspección, vigilancia y control sobre el cumplimiento de la presente ley. Para tal efecto podrá requerir información, practicar visitas, verificar registros y soportes y adelantar las actuaciones administrativas sancionatorias correspondientes.

Constituyen infracciones administrativas, de acuerdo con las obligaciones asignadas a cada sujeto:

- a. Incumplir las metas mínimas de vinculación o el orden de priorización territorial sin acreditar la inexistencia o insuficiencia de oferentes locales idóneos.
- b. Omitir o eludir el registro y gestión de vacantes mediante el Servicio Público de Empleo; alterar injustificadamente los perfiles ocupacionales; suministrar razones de no selección falsas o carentes de soporte; o contabilizar indebidamente trabajadores como mano de obra local.
- c. Omitir la formulación, actualización o ejecución del Plan de Empleo Local, incumplir injustificadamente sus compromisos o destinar las acciones de formación a perfiles sin relación con las necesidades laborales identificadas.
- d. Omitir los reportes exigidos, presentarlos extemporáneamente o suministrar información falsa, alterada, incompleta o inconsistente.
- e. Fraccionar contratos, rotar artificialmente trabajadores o proveedores, utilizar indebidamente contratistas, subcontratistas, traslados de personal o situaciones excepcionales, o ejecutar cualquier práctica dirigida a eludir las obligaciones previstas en esta ley.

- f. Exigir o recibir pagos, contraprestaciones, recomendaciones o avales para acceder a una vacante; utilizar certificados de residencia falsos o alterados; o suministrar información inexacta sobre la residencia de los trabajadores.
- g. Incumplir las obligaciones de coordinación, incorporación de cláusulas contractuales, seguimiento, corrección o reporte atribuidas al operador principal.
- h. Impedir, retardar u obstaculizar injustificadamente las actuaciones de inspección, el acceso a la información o el cumplimiento de las órdenes impartidas por el Ministerio del Trabajo.

Las infracciones serán sancionadas por el Ministerio del Trabajo de conformidad con el artículo 486 del Código Sustantivo del Trabajo, la Ley 1610 de 2013 y las normas que los modifiquen, adicionen o sustituyan.

Parágrafo 1. La graduación de las sanciones se sujetará a los criterios previstos en la legislación administrativa y laboral vigente, considerando especialmente el número de trabajadores o vacantes afectados, la duración, reiteración e impacto territorial de la conducta, la capacidad económica del infractor y las medidas oportunamente adoptadas para corregirla.

Parágrafo 2. Sin perjuicio de la sanción, el Ministerio del Trabajo podrá ordenar la corrección de los reportes, el ajuste del Plan de Empleo Local, la adopción de planes de mejoramiento y las demás medidas necesarias para hacer cesar el incumplimiento y prevenir su repetición.

Parágrafo 3. La responsabilidad administrativa será individual y no habrá lugar a responsabilidad objetiva. El operador principal no responderá por la sola infracción de un empleador vinculado, salvo que haya incumplido sus propias obligaciones de coordinación, seguimiento, prevención o reporte.

Parágrafo 4. Las sanciones se impondrán mediante el procedimiento administrativo correspondiente, con garantía del debido proceso, y sin perjuicio de las responsabilidades penales, disciplinarias, fiscales, contractuales o de otra naturaleza que puedan derivarse de los mismos hechos.

Artículo 12. Régimen de transición y aplicación temporal. Las obligaciones establecidas en la presente ley serán exigibles una vez transcurridos doce (12)

meses desde su promulgación. La falta de reglamentación no suspenderá la exigibilidad de las disposiciones que puedan aplicarse directamente.

En los proyectos que se encuentren en ejecución, las metas mínimas, la priorización territorial y la gestión de vacantes se aplicarán a las nuevas vinculaciones, reemplazos de personal, ampliaciones de planta, nuevas fases, frentes de obra, unidades funcionales y demás necesidades laborales que se produzcan una vez vencido el período de transición.

El operador principal deberá formular y registrar el Plan de Empleo Local dentro del período señalado en el primer inciso e incorporar las obligaciones previstas en esta ley en los contratos y subcontratos que celebre, prorrogue, renueve, adicione o modifique.

Parágrafo 1. La presente ley no autoriza ni obliga a terminar, modificar o desmejorar los contratos de trabajadores previamente vinculados por razón de su lugar de residencia.

Parágrafo 2. La asignación permanente de un trabajador vinculado a otra unidad de negocio, establecimiento o proyecto del mismo empleador a un cargo necesario para la ejecución del proyecto sujeto a esta ley se contabilizará como provisión de una vacante.

Se exceptúan las asignaciones temporales que no superen treinta (30) días calendario y que tengan por objeto atender una situación excepcional debidamente acreditada.

Parágrafo 3. Los procesos de selección iniciados antes del vencimiento del período de transición continuarán rigiéndose por las disposiciones vigentes al momento de su apertura, siempre que la vinculación se produzca dentro de los tres (3) meses siguientes. Vencido este término, la vacante deberá gestionarse conforme a la presente ley.

Artículo 13. Reglamentación. El Gobierno nacional, bajo la coordinación del Ministerio del Trabajo y con la participación de las entidades sectoriales competentes, reglamentará la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes a su promulgación.

La reglamentación desarrollará especialmente:

- a. Los umbrales y criterios técnicos diferenciales aplicables a cada sector.
- b. El procedimiento de acreditación de la residencia efectiva.
- c. Los términos y condiciones para el registro, publicación, gestión y provisión de vacantes y la certificación de inexistencia o insuficiencia de oferentes idóneos.
- d. La metodología de cálculo, verificación y reporte de las metas mínimas de vinculación.
- e. Los contenidos, procedimientos de registro, actualización y seguimiento de los planes de empleo local.
- f. Las reglas operativas aplicables a proyectos lineales, regionales, costa afuera o ejecutados en varios municipios o departamentos.
- g. Los mecanismos de reporte, interoperabilidad de información y aplicación de las situaciones excepcionales.

Parágrafo 1. La reglamentación podrá establecer mecanismos simplificados de reporte para empleadores con participación temporal o reducida en el proyecto, sin exceptuarlos de las metas mínimas, la priorización territorial ni la gestión obligatoria de vacantes.

Parágrafo 2. La reglamentación no podrá reducir las metas mínimas, excluir sujetos obligados, alterar el orden general de priorización territorial ni modificar las infracciones establecidas en la presente ley.

Parágrafo 3. En la elaboración de la reglamentación se garantizará la participación de organizaciones de trabajadores y empleadores, gremios, entidades territoriales, instituciones educativas, prestadores del Servicio Público de Empleo y organizaciones sociales de los territorios donde se desarrollen los proyectos.

Artículo 14. Vigencia, derogatorias y aplicación preferente. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación, sin perjuicio del período de transición

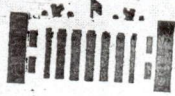
y de las reglas de exigibilidad previstas en el artículo 12, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

La presente ley desarrolla y complementa lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 2294 de 2023 respecto de los proyectos comprendidos en su ámbito de aplicación. En los demás casos continuará aplicándose el régimen general previsto en dicha disposición.

Cuando existan normas legales o reglamentarias sectoriales que establezcan porcentajes, órdenes de priorización, procedimientos o garantías más favorables para la vinculación de mano de obra local, estas conservarán su vigencia y serán de aplicación preferente.

[Firma manuscrita]

Marcos Daniel Pineda García
Senador de la República

 **SENADO DE LA REPÚBLICA**
SECRETARÍA GENERAL

EL día 19 de Agosto del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley _____ Acto legislativo _____
No. 194/26 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por: _____

X   @Marcosdanielpg  Marcos Daniel Pineda

[Firma manuscrita]
SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY No. _____ DE 2026 SENADO

“Por medio de la cual se establecen medidas para promover y garantizar la vinculación de mano de obra local en proyectos de gran escala o de impacto territorial significativo, y se dictan otras disposiciones”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Introducción

Los proyectos de gran escala constituyen una oportunidad relevante para la generación de empleo, la dinamización de las economías regionales y el desarrollo de capacidades laborales en los territorios donde se ejecutan. Sin embargo, la materialización de estos beneficios no ocurre automáticamente. En múltiples sectores, la ejecución de inversiones de gran magnitud puede coexistir con altos niveles de desempleo, informalidad, brechas de cualificación y dificultades de acceso de la población local a las oportunidades laborales generadas por los propios proyectos.

La Constitución Política reconoce el trabajo como un derecho y una obligación social que goza de especial protección del Estado y dispone, además, que corresponde al Estado y a los empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran. Asimismo, el Estado puede intervenir en la economía para promover el mejoramiento de la calidad de vida, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y el pleno empleo de los recursos humanos.

El ordenamiento jurídico colombiano ya ha reconocido la importancia de la contratación de mano de obra local. El artículo 80 de la Ley 2294 de 2023 estableció que las inversiones y programas proyectados para ejecutarse en las regiones deberán contratar como mínimo un cincuenta por ciento (50 %) de mano de obra local, siempre que exista personal con las capacidades requeridas.

Esta política tiene, además, un antecedente relevante en la industria de hidrocarburos. El Decreto 1668 de 2016 estableció para los proyectos de exploración y producción de hidrocarburos la priorización de la totalidad de la mano de obra no calificada residente en el área de influencia y, cuando exista oferta, de por lo menos el treinta por ciento (30 %) de la mano de obra calificada.



El mismo régimen articuló esta contratación con los prestadores autorizados del Servicio Público de Empleo.

Más recientemente, el Gobierno nacional expidió el Decreto 0990 del 4 de agosto de 2026, mediante el cual reglamentó el artículo 80 de la Ley 2294 de 2023 y desarrolló reglas generales para la contratación de mano de obra local en las inversiones y programas ejecutados en las regiones. La reglamentación incorporó, entre otros aspectos, la gestión de vacantes mediante el Servicio Público de Empleo, un orden de priorización territorial, obligaciones de reporte y seguimiento y mecanismos para acreditar la inexistencia de oferentes con los perfiles requeridos.

La expedición de esta reglamentación no hace innecesaria la presente iniciativa. Por el contrario, permite delimitar con mayor precisión su finalidad. Mientras el artículo 80 de la Ley 2294 de 2023 y su reglamentación establecen un régimen general aplicable a las inversiones y programas ejecutados en las regiones, el presente proyecto propone un régimen legal reforzado para aquellos proyectos que, por su magnitud, intensidad laboral, duración, utilización de recursos naturales o impacto territorial, tienen una capacidad especialmente significativa de transformar los mercados laborales locales.

La iniciativa parte de una premisa sencilla: cuando un territorio recibe los impactos, transformaciones y oportunidades derivados de un proyecto de gran escala, sus habitantes deben contar con una oportunidad real, transparente y verificable de participar en el empleo que ese proyecto genera, siempre que acrediten la idoneidad requerida.

Esta prioridad no pretende cerrar los mercados laborales, restringir injustificadamente la selección empresarial ni garantizar empleos a personas que no cumplan los requisitos del cargo. Por el contrario, el proyecto conserva expresamente la facultad del empleador de seleccionar al candidato más idóneo, condiciona las metas a la existencia efectiva de oferta local disponible y capacitada y permite ampliar progresivamente la búsqueda hacia municipios limítrofes, el resto del departamento y, finalmente, el territorio nacional cuando la oferta local resulte insuficiente.

2. Objeto

El presente proyecto de ley tiene por objeto establecer medidas para promover y garantizar la vinculación efectiva y verificable de mano de obra local calificada y no calificada en proyectos públicos, privados o mixtos de gran escala o impacto territorial significativo.

3. Justificación

3.1. La necesidad de vincular los grandes proyectos con el desarrollo laboral de los territorios

La llegada de proyectos de gran escala van a tener impactos significativos sobre las dinámicas de los territorios donde se ejecutan, particularmente cuando se trata de municipios pequeños o áreas rurales. Durante sus diferentes etapas, un proyecto de gran envergadura puede generar demanda de trabajadores, llegada de población, nuevas actividades económicas, presión sobre infraestructura y servicios y cambios en las necesidades de cualificación de la población.

Por ello, la generación de empleo local constituye uno de los mecanismos más directos mediante los cuales una inversión puede traducirse en beneficios directos para las comunidades asentadas en su área de influencia.

La problemática adquiere particular relevancia en territorios rurales y apartados. De acuerdo con el DANE, en el trimestre marzo-mayo de 2026 la proporción de población ocupada informal en centros poblados y rural disperso alcanzó el 82,9 %, muy por encima de la registrada en las principales ciudades del país. Es decir, son estas zonas las que necesitan mayor generación de oportunidades laborales.

En este contexto, resulta razonable que los proyectos con mayor capacidad de transformación territorial estén acompañados por mecanismos que permitan que las oportunidades laborales generadas lleguen efectivamente a la población residente.

3.2. Del porcentaje general a un régimen reforzado para grandes proyectos

El artículo 80 de la Ley 2294 de 2023 constituye un avance relevante al establecer un piso general del cincuenta por ciento (50 %) de mano de obra local para las inversiones y programas ejecutados en las regiones, condicionado a la existencia de personal con las capacidades requeridas. Sin embargo, tiene grandes falencias en acotar su alcance y verificar su posibilidad de implementación.

El Decreto 0990 de 2026 desarrolló operativamente esta disposición y estableció mecanismos de priorización mediante el Servicio Público de Empleo.

No obstante, las características de un proyecto de gran escala no son equivalentes a las de cualquier otra inversión regional. Una actividad extractiva de larga duración, una central de generación energética, una línea de transmisión, una gran infraestructura vial, un complejo industrial o petroquímico o un proyecto logístico de gran magnitud tienen una incidencia territorial y una capacidad de generación de demanda laboral que justifican un tratamiento reforzado.

Por ello, este proyecto no pretende sustituir el régimen general, sino complementarlo para una categoría específica de proyectos, estableciendo reglas de rango legal sobre:

- Diferenciación entre mano de obra calificada y no calificada.
- Metas superiores cuando exista oferta idónea.
- Distribución territorial de las oportunidades.
- Obligaciones aplicables a toda la cadena de contratación.
- Planificación anticipada de la demanda laboral.
- Formación y transferencia de conocimientos.
- Trazabilidad de vacantes y vinculaciones.
- Prevención de mecanismos de elusión.
- Situaciones excepcionales.
- Inspección, vigilancia y control.

Esta diferenciación cuenta además con un precedente sectorial. Desde 2016, el régimen aplicable a la exploración y producción de hidrocarburos dispone que, en principio, el cien por ciento de la mano de obra no calificada debe provenir del área de influencia y establece una participación mínima de mano de obra calificada local.

La presente iniciativa recoge esa experiencia y la adapta a otros proyectos que, aun perteneciendo a sectores diferentes, pueden generar impactos laborales y territoriales comparables.

3.3. Justificación de las metas diferenciadas

El proyecto establece una diferencia entre mano de obra calificada y no calificada. Para la mano de obra no calificada, se establece una meta del cien por ciento (100 %) de las vacantes, condicionada a la disponibilidad de oferentes locales idóneos, cifra correspondiente con normativa vigente para ciertos sectores. Esta regla responde a que estos cargos no exigen formación técnica, tecnológica o profesional y, por tanto, las barreras de entrada asociadas a la especialización son menores. Existe, además, un antecedente normativo directo en el sector hidrocarburos, en el cual la regulación vigente ha utilizado este porcentaje como regla de priorización.

Para la mano de obra calificada, se propone una meta no inferior al cincuenta por ciento (50 %). La obligación tampoco es absoluta: solamente opera cuando exista oferta local disponible e idónea y permite recurrir progresivamente a otros territorios cuando el Servicio Público de Empleo certifique insuficiencia.

El proyecto tampoco impone al empleador la contratación de un aspirante determinado. La facultad de selección objetiva permanece en cabeza del empleador y las exigencias de formación, experiencia y competencias pueden mantenerse siempre que sean objetivas, proporcionales y directamente relacionadas con las funciones del cargo.

Esta estructura resulta particularmente importante para garantizar proporcionalidad frente a la libertad de empresa y la movilidad laboral. La preferencia territorial no se convierte en una prohibición para contratar trabajadores provenientes de otros lugares del país, sino en un deber de buscar y valorar primero la oferta idónea existente en los territorios afectados por el proyecto. Una vez acreditada su inexistencia o insuficiencia, la búsqueda puede ampliarse progresivamente.

3.4. Una priorización territorial verificable y no discrecional

Uno de los principales riesgos de los sistemas de contratación local consiste en convertir la intermediación laboral en un escenario de recomendaciones personales, cuotas políticas, listados comunitarios cerrados o mecanismos informales de selección.

La iniciativa busca evitar esta situación mediante la utilización obligatoria de los prestadores autorizados del Servicio Público de Empleo.

La Ley 1636 de 2013 creó el Mecanismo de Protección al Cesante y dispuso que todos los empleadores deben registrar sus vacantes en el Servicio Público de Empleo. Este sistema tiene como finalidad facilitar la organización del mercado laboral y la conexión entre buscadores de empleo y empleadores.

Sobre esta infraestructura institucional existente, el proyecto establece una secuencia objetiva:

- A. Municipios o distritos directamente intervenidos.
- B. Municipios o distritos limítrofes.
- C. Demás municipios del departamento o departamentos donde se ejecuta el proyecto.
- D. Resto del territorio nacional

Esta jerarquía evita dos extremos: de una parte, que los empleadores desconozcan injustificadamente la oferta laboral del territorio; y, de otra, que la insuficiencia de trabajadores locales paralice la ejecución del proyecto.

Además, se prohíbe expresamente exigir pagos, contraprestaciones, recomendaciones o avales políticos, comunitarios o gremiales para acceder a una vacante. Las alcaldías, juntas de acción comunal y organizaciones sociales podrán divulgar oportunidades, pero no sustituirán a los prestadores autorizados en la administración de los procesos de colocación.

Esta previsión busca garantizar que ser local otorgue prioridad, pero no que pertenecer a una organización, grupo político o estructura de intermediación informal se convierta en requisito de acceso al empleo.

3.5. Evitar la concentración artificial de oportunidades

La noción de “local” puede resultar compleja en proyectos que atraviesan varios municipios, cuentan con distintos frentes de obra o poseen infraestructura distribuida territorialmente.

Por ello, el proyecto no permite contabilizar globalmente la contratación local mientras las oportunidades se concentran injustificadamente en un único municipio.

En proyectos lineales, regionales, costa afuera o desarrollados en varios municipios o departamentos, la priorización deberá aplicarse teniendo en cuenta frentes de obra, unidades funcionales, instalaciones, bases operativas, puertos, centros logísticos y demás territorios directamente vinculados.

Esta regla procura que el beneficio laboral tenga correspondencia razonable con la distribución territorial de la actividad y evita que una empresa pueda acreditar formalmente un alto porcentaje de empleo local concentrándolo en un solo municipio mientras excluye a otros territorios directamente intervenidos.

3.6. De la contratación inmediata a la creación de capacidades locales

Uno de los principales aportes del proyecto consiste en no limitar la política de empleo local a la provisión de las vacantes existentes.

Cuando un proyecto sostiene que no encuentra técnicos, tecnólogos, profesionales o trabajadores altamente especializados en el territorio, la solución no puede ser simplemente autorizar indefinidamente la contratación de personal externo. En proyectos de larga duración existe una oportunidad para anticipar las necesidades de personal y desarrollar capacidades locales que puedan responder a futuras vacantes.

Por esa razón es necesaria la implementación de un Plan de Empleo Local. Este plan deberá identificar, de forma anticipada:

- la demanda laboral por fase y territorio;
- los perfiles requeridos;
- las brechas de formación y experiencia;
- las metas de vinculación;
- las acciones de cualificación;

- la certificación de competencias;
- la transferencia de conocimientos;
- las prácticas laborales y contratos de aprendizaje; y
- la necesidad de reconversión laboral.

La Constitución Política establece que el Estado y los empleadores tienen el deber de ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran.

El proyecto materializa este mandato en una lógica de planeación: formar antes de que se abra la vacante y no después de comprobar que el trabajador local no cumple el perfil.

El Servicio Nacional de Aprendizaje —SENA—, los prestadores del Servicio Público de Empleo, las instituciones educativas y las entidades territoriales podrán articularse con estos planes, mientras que los empleadores deberán disponer los recursos asociados a las acciones de formación derivadas de sus propias necesidades de personal.

La realización de procesos de capacitación no genera un derecho automático a ser contratado. El mérito, la idoneidad y el proceso de selección se conservan, pero el territorio adquiere herramientas para competir efectivamente por las vacantes calificadas que se generen durante la vida del proyecto.

3.7. Responsabilidad en toda la cadena de contratación

Los grandes proyectos suelen ejecutarse mediante estructuras contractuales complejas en las que intervienen titulares, operadores, concesionarios, contratistas, subcontratistas, consorcios, uniones temporales y empresas de servicios temporales.

Limitar las obligaciones de empleo local únicamente al titular u operador principal permitiría que una parte significativa de la contratación escapara del régimen mediante esquemas de tercerización.

Por ello, el proyecto adopta el concepto de empleador vinculado al proyecto y establece obligaciones tanto para cada empleador como para el operador principal.

Cada empleador responde individualmente por sus decisiones de contratación y por el cumplimiento de las metas correspondientes. El operador principal, por su parte, debe coordinar, consolidar información, verificar el cumplimiento, incorporar cláusulas contractuales y adoptar medidas frente a incumplimientos.

El articulado aclara que estas funciones de coordinación no crean por sí mismas una relación laboral entre el operador principal y los trabajadores de sus contratistas, sin perjuicio de los eventos de solidaridad previstos en la legislación laboral.

Igualmente, se prohíben expresamente prácticas como el fraccionamiento de contratos, la rotación artificial de personal o proveedores, la modificación injustificada de perfiles y la utilización de mecanismos de tercerización con la finalidad de eludir las obligaciones legales.

3.8. Situaciones excepcionales y continuidad de los proyectos

Una regulación de empleo local no puede desconocer las necesidades operativas de proyectos complejos.

Emergencias, accidentes, riesgos graves, fallas de infraestructura, interrupciones de servicios públicos esenciales o necesidades altamente especializadas e imprevisibles pueden exigir contrataciones inmediatas incompatibles con los tiempos ordinarios de gestión de vacantes.

Por esa razón, el proyecto establece un régimen excepcional que permite la contratación temporal sin agotar previamente el procedimiento ordinario, pero restringido a circunstancias objetivas, proporcionales y debidamente justificadas.

La excepción tiene límites:

- solo puede utilizarse durante el tiempo estrictamente necesario;
- debe ser reportada;
- si supera treinta días, debe someterse al procedimiento ordinario salvo autorización motivada;
- la falta de planeación o conveniencia económica no constituye excepción; y
- el uso reiterado puede constituir indicio de elusión.

De esta manera se protege simultáneamente el empleo local y la continuidad operacional de los proyectos.

3.9. Transparencia, seguimiento e inspección

Las metas de contratación solo tienen utilidad si pueden verificarse.

Por ello, el proyecto exige informes semestrales que permitan conocer cuántas personas fueron contratadas, cuál fue su origen territorial, qué proporción corresponde a mano de obra calificada y no calificada, qué vacantes no pudieron cubrirse localmente y cuáles fueron las acciones de formación adelantadas.

El Ministerio del Trabajo podrá contrastar esta información con los registros del Servicio Público de Empleo y ejercer las facultades de inspección, vigilancia y control previstas en la legislación laboral.

La iniciativa no crea un régimen sancionatorio completamente separado del sistema laboral existente. Las infracciones se sancionarán conforme al artículo 486 del Código Sustantivo del Trabajo, la Ley 1610 de 2013 y las normas que las modifiquen o sustituyan, garantizando debido proceso, responsabilidad individual y criterios de graduación.

El enfoque es, por tanto, de cumplimiento verificable: registrar, medir, justificar, corregir y, cuando corresponda, sancionar.

4. Marco legal

La presente iniciativa, encuentra su sustento en disposiciones Constitucionales, legales y reglamentarias que han reconocido progresivamente la importancia de promover el empleo, favorecer la participación de las comunidades de los territorios en los beneficios derivados de las inversiones que allí se ejecutan y establecer mecanismos transparentes para la gestión y provisión de vacantes.

El ordenamiento jurídico colombiano cuenta, además, con antecedentes específicos de priorización de mano de obra local, particularmente en los sectores de hidrocarburos y minería. Sin embargo, dichos antecedentes han evidenciado la necesidad de contar con una **habilitación legal expresa y suficientemente determinada** cuando se pretende establecer porcentajes, criterios de priorización territorial u obligaciones aplicables a la contratación de mano de obra calificada.

4.1. Fundamento constitucional

La Constitución Política reconoce el trabajo como un elemento esencial del Estado Social de Derecho. El artículo 25 establece su condición de derecho y obligación social sometido a especial protección del Estado, mientras que el artículo 54 atribuye al Estado y a los empleadores responsabilidades relacionadas con la formación y habilitación profesional y técnica de las personas que lo requieran.

Estos mandatos deben interpretarse conjuntamente con los artículos 333 y 334 de la Constitución. El primero reconoce la libertad económica y la iniciativa privada, pero establece igualmente la función social de la empresa y la posibilidad de que la ley delimite el alcance de dichas libertades cuando lo exija el interés social. El artículo 334, por su parte, atribuye al Estado la dirección general de la economía y permite su intervención, entre otros propósitos, para procurar el pleno empleo de los recursos humanos y una distribución equitativa de las oportunidades y de los beneficios del desarrollo.

La iniciativa se inscribe dentro de esta competencia de intervención económica. No pretende sustituir la autonomía empresarial para seleccionar a sus trabajadores ni establecer un derecho automático a la contratación. Lo que dispone es un mecanismo de priorización territorial condicionado a la existencia de personas que cumplan los perfiles y requisitos requeridos, acompañado de procedimientos que permiten ampliar la búsqueda a otros territorios cuando la oferta local resulte inexistente o insuficiente.

Esta configuración resulta especialmente relevante para preservar la proporcionalidad de la medida frente a otros derechos constitucionales, como la libertad de circulación y residencia y el libre ejercicio de profesiones u oficios. La iniciativa no impide que trabajadores provenientes de otros municipios o departamentos accedan a las oportunidades laborales, sino que establece un orden previo y verificable de búsqueda de talento local en aquellos territorios que reciben directamente los impactos y transformaciones derivados de proyectos de gran escala.

En consecuencia, la propuesta busca armonizar tres finalidades constitucionales: la protección y promoción del trabajo, el desarrollo territorial y la libertad

económica, evitando que la priorización local se convierta en una barrera absoluta al mercado laboral nacional.

4.2. Ley 1551 de 2012: primer antecedente legal de priorización territorial

Uno de los antecedentes legales más relevantes se encuentra en la Ley 1551 de 2012, mediante la cual se modificó, entre otras disposiciones, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994.

El numeral 6 del literal f) de dicha disposición atribuyó a los alcaldes la competencia para expedir certificaciones destinadas a acreditar la residencia de las personas ubicadas en las áreas de influencia de proyectos de exploración y explotación petrolera y minera que buscaran desempeñarse como mano de obra no calificada. Asimismo, la ley estableció que, cuando no se encontrara mano de obra no calificada en el área de influencia, podría acudir a trabajadores residentes en municipios vecinos.

Este antecedente resulta relevante por dos razones. En primer lugar, demuestra que el legislador colombiano ya ha considerado legítimo que las comunidades ubicadas en los territorios donde se ejecutan determinadas actividades económicas puedan recibir una prioridad para acceder a las oportunidades laborales generadas por estas.

En segundo lugar, evidencia que dicha prioridad fue concebida legalmente para un ámbito concreto: la mano de obra no calificada vinculada a proyectos petroleros y mineros. La ley no estableció, en ese momento, una regla equivalente para trabajadores técnicos, tecnólogos, profesionales o altamente especializados.

La presente iniciativa amplía esta lógica a proyectos de gran escala o impacto territorial significativo pertenecientes a diferentes sectores económicos y, a diferencia del antecedente mencionado, establece directamente en la ley el tratamiento aplicable tanto a la mano de obra no calificada como a la calificada.

4.3. Ley 1636 de 2013 y Ley 2225 de 2022: el Servicio Público de Empleo como infraestructura institucional

La Ley 1636 de 2013, mediante la cual se creó el Mecanismo de Protección al Cesante, consolidó el Servicio Público de Empleo como instrumento institucional destinado a facilitar el encuentro entre la oferta y la demanda laboral.

Entre sus disposiciones se estableció el carácter obligatorio del registro de vacantes. Posteriormente, la Ley 2225 de 2022 modificó el artículo 31 de la Ley 1636 de 2013 y dispuso que todos los empleadores están obligados a reportar sus vacantes al Servicio Público de Empleo. Adicionalmente, una vez remitidos los oferentes o buscadores de empleo por el respectivo prestador, el empleador debe informar cuáles fueron colocados o, en caso contrario, las razones de su no colocación.

Estas disposiciones constituyen un soporte fundamental para el presente proyecto porque permiten que la priorización territorial no dependa de mecanismos informales, recomendaciones personales, listados cerrados o intermediaciones ajenas al sistema institucional de empleo.

Las Leyes 1636 de 2013 y 2225 de 2022 no establecen por sí mismas porcentajes específicos de contratación de trabajadores locales. Su relevancia para esta iniciativa radica en que proporcionan la infraestructura jurídica e institucional sobre la cual puede desarrollarse un procedimiento objetivo, gratuito, transparente y verificable de publicación, remisión y provisión de vacantes.

Por esta razón, el proyecto utiliza a los prestadores autorizados del Servicio Público de Empleo como canal obligatorio para gestionar las oportunidades laborales sometidas al régimen especial de priorización territorial.

4.4. Artículo 80 de la Ley 2294 de 2023: antecedente legal directo

El antecedente legal más directo de la iniciativa se encuentra en el artículo 80 de la Ley 2294 de 2023, por medio de la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.

Esta disposición estableció que las inversiones y programas proyectados para ejecutarse en las regiones deben contratar como mínimo un cincuenta por ciento

(50 %) de mano de obra local, siempre que exista personal con las capacidades requeridas para la ejecución de las respectivas inversiones y programas.

En consecuencia, resulta necesario efectuar una precisión: no sería jurídicamente exacto afirmar que el ordenamiento colombiano carece completamente de una cuota legal de contratación de mano de obra local. El artículo 80 de la Ley 2294 de 2023 sí estableció un porcentaje mínimo general del cincuenta por ciento (50 %).

Lo que continúa siendo necesario es desarrollar con mayor precisión un régimen aplicable a determinados proyectos que, por su magnitud, duración, intensidad laboral, utilización de recursos naturales o impacto territorial, poseen una capacidad especialmente significativa para transformar los mercados laborales de los municipios y departamentos donde se ejecutan.

En ese sentido, la presente iniciativa no parte de cero ni pretende desconocer el artículo 80 de la Ley 2294 de 2023. Por el contrario, lo desarrolla y complementa para una categoría particular de proyectos, estableciendo directamente en la ley:

- una diferenciación entre mano de obra calificada y no calificada;
- porcentajes específicos para cada categoría;
- criterios objetivos de priorización territorial;
- reglas para proyectos que abarcan varios municipios o departamentos;
- obligaciones aplicables a contratistas y subcontratistas;
- mecanismos para acreditar la insuficiencia de la oferta laboral local;
- planificación anticipada de las necesidades de formación;
- mecanismos de reporte, transparencia e inspección; y
- medidas destinadas a prevenir la elusión de las obligaciones mediante tercerización, fraccionamiento contractual o modificación artificial de perfiles.

4.5. Decretos 2089 de 2014 y 1668 de 2016: antecedentes reglamentarios sectoriales

En el ámbito reglamentario también existen antecedentes importantes.

El Decreto 2089 de 2014 adoptó medidas especiales destinadas a facilitar y fortalecer la vinculación de mano de obra local en municipios donde se

desarrollaran proyectos de exploración y producción de hidrocarburos. Dentro de su regulación original estableció una priorización particularmente intensa para la mano de obra no calificada y contempló igualmente un porcentaje mínimo de participación de mano de obra calificada residente en el municipio donde se desarrollara el proyecto.

Posteriormente, el Decreto 1668 de 2016, incorporado al Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo —Decreto 1072 de 2015—, desarrolló con mayor precisión la gestión de las vacantes y el concepto de mano de obra local dentro del sector de exploración y producción de hidrocarburos. La regulación utilizó el Servicio Público de Empleo como mecanismo institucional para gestionar las vacantes y desarrolló criterios territoriales de priorización.

Estos antecedentes son especialmente importantes para el presente proyecto porque evidencian que la priorización territorial no constituye una figura nueva dentro de la política laboral colombiana.

Sin embargo, también pusieron de presente un problema jurídico de especial relevancia: hasta dónde puede llegar el Gobierno nacional mediante su potestad reglamentaria cuando la ley que sirve de fundamento no ha previsto expresamente determinada obligación.

4.6. Sentencia del Consejo de Estado del 29 de abril de 2026: necesidad de habilitación legal suficiente

La discusión anterior fue resuelta recientemente por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, mediante sentencia del 29 de abril de 2026, dentro del medio de control de nulidad identificado con radicación 11001-03-24-000-2017-00170-00 (5088-2018), promovido por la Asociación Colombiana de Ingenieros de Petróleos —ACIPET— contra la Nación – Ministerio del Trabajo y Ministerio de Minas y Energía.

En esta providencia, el Consejo de Estado examinó las disposiciones reglamentarias que habían extendido la priorización territorial a la mano de obra calificada en los proyectos de exploración y producción de hidrocarburos.

La Corporación recordó que la potestad reglamentaria se encuentra subordinada a la ley y que su ejercicio no permite al Ejecutivo “crear, modificar o derogar el contenido material de la ley”, sino desarrollar los elementos necesarios para hacerla aplicable dentro del marco previamente definido por el legislador.

Al estudiar la Ley 1551 de 2012, el Consejo de Estado determinó que la habilitación legislativa existente se refería específicamente a la mano de obra no calificada. En consecuencia, consideró que el Ejecutivo había excedido la potestad reglamentaria al extender mediante decreto determinadas reglas de priorización a la mano de obra calificada.

Como resultado, declaró la nulidad del inciso segundo del artículo 3 del Decreto 2089 de 2014 y la nulidad parcial del Decreto 1668 de 2016 respecto de las disposiciones que extendieron dicha regulación más allá del ámbito autorizado por la ley.

Esta sentencia constituye un antecedente de especial importancia para la presente iniciativa.

Su alcance no debe entenderse en el sentido de que el Consejo de Estado haya considerado constitucional o legalmente prohibida toda política de priorización de mano de obra calificada. La razón determinante de la decisión fue diferente: una obligación de esa naturaleza no podía ser creada por el Ejecutivo mediante reglamento cuando la ley habilitante había circunscrito la priorización a la mano de obra no calificada.

Por ello, la presente iniciativa atiende directamente el problema jurídico evidenciado por la providencia. En lugar de trasladar al Gobierno nacional la definición de los elementos esenciales de la política, el proyecto establece directamente por vía legislativa:

1. qué debe entenderse por mano de obra calificada y no calificada;
2. cuáles son las metas mínimas correspondientes;
3. cuáles son los territorios objeto de priorización;
4. bajo qué condiciones resulta exigible la prioridad;
5. cuándo puede acreditarse la insuficiencia de oferta local;
6. cuáles son las excepciones;
7. quiénes son los sujetos obligados; y

8. cuáles son las consecuencias derivadas del incumplimiento.

De esta forma, la iniciativa no pretende “dar cumplimiento” a una orden impartida por el Consejo de Estado al Congreso, pues la providencia no contiene tal mandato. Lo que hace es atender su ratio decidendi y proporcionar la habilitación legal expresa que la jurisdicción contencioso-administrativa encontró ausente en la regulación anteriormente examinada.

Esta circunstancia constituye una de las principales razones jurídicas que justifican la expedición de la presente ley.

4.7. Decreto 0990 de 2026 y necesidad de un régimen legal reforzado

Con posterioridad a la expedición de la Ley 2294 de 2023 y a la decisión del Consejo de Estado, el Gobierno nacional expidió el Decreto 0990 del 4 de agosto de 2026, mediante el cual adicionó disposiciones al Decreto 1072 de 2015 y reglamentó el artículo 80 del Plan Nacional de Desarrollo en relación con la contratación de mano de obra local en las inversiones y programas ejecutados en las regiones.

El decreto desarrolla, entre otros aspectos, la gestión de las vacantes mediante el Servicio Público de Empleo, mecanismos de priorización territorial y procedimientos destinados a acreditar la inexistencia o insuficiencia de personas con los perfiles requeridos.

Particularmente relevante para la presente iniciativa es que la propia reglamentación reconoce que la fijación de porcentajes superiores al régimen general solamente puede proceder cuando exista una habilitación legal expresa o una regulación sectorial expedida por autoridad competente.

Esta disposición reafirma la pertinencia del proyecto.

El artículo 80 de la Ley 2294 de 2023 establece un piso general del cincuenta por ciento (50 %) de mano de obra local. El presente proyecto propone, para proyectos de gran escala o impacto territorial significativo, un régimen especial que diferencia entre categorías de trabajadores y establece una meta del cien por ciento (100 %) para la mano de obra no calificada y de no menos del cincuenta por

ciento (50 %) para la mano de obra calificada, siempre condicionadas a la existencia de oferta local disponible e idónea.

La ley propuesta constituye, por tanto, precisamente la habilitación legislativa expresa necesaria para establecer ese régimen reforzado, evitando trasladar al reglamento decisiones sustanciales que corresponden al legislador.

4.8. Articulación normativa y necesidad de la iniciativa

El análisis conjunto de las disposiciones anteriores permite advertir una evolución progresiva del ordenamiento colombiano en materia de empleo local.

La Ley 1551 de 2012 reconoció una primera modalidad de priorización territorial circunscrita a mano de obra no calificada en proyectos petroleros y mineros. Las Leyes 1636 de 2013 y 2225 de 2022 consolidaron el Servicio Público de Empleo y el registro obligatorio de vacantes como mecanismos institucionales de intermediación laboral. Posteriormente, el artículo 80 de la Ley 2294 de 2023 elevó a rango legal una política general de contratación mínima del cincuenta por ciento (50 %) de mano de obra local en inversiones y programas ejecutados en las regiones.

Por su parte, la experiencia derivada de los Decretos 2089 de 2014 y 1668 de 2016 y, especialmente, la sentencia del Consejo de Estado del 29 de abril de 2026 evidenciaron la importancia de que los elementos sustanciales de una política de priorización aplicable a trabajadores calificados tengan respaldo legal suficiente.

Finalmente, el Decreto 0990 de 2026 desarrolla operativamente el régimen general establecido por el artículo 80 de la Ley 2294 de 2023, pero reconoce los límites propios de la potestad reglamentaria y la necesidad de habilitación legal para establecer porcentajes superiores.

En este contexto, la presente iniciativa no duplica innecesariamente la regulación existente. Su propósito es establecer un régimen legal especial y reforzado para los proyectos con mayor capacidad de generar impactos laborales y territoriales, definiendo directamente por ley los elementos esenciales de la priorización y dejando al Gobierno nacional únicamente la reglamentación de los aspectos técnicos y operativos necesarios para su ejecución.

De esta manera, el proyecto desarrolla y complementa el artículo 80 de la Ley 2294 de 2023, aprovecha la infraestructura institucional creada por las Leyes 1636 de 2013 y 2225 de 2022, recoge la experiencia sectorial surgida de la Ley 1551 de 2012 y de la regulación de hidrocarburos, y responde al vacío jurídico identificado por el Consejo de Estado respecto de la necesidad de contar con fundamento legal expreso para extender determinadas obligaciones de priorización a la mano de obra calificada.

La iniciativa permite así construir un régimen jurídicamente más sólido, transparente y verificable, capaz de conciliar la generación de oportunidades para las comunidades de los territorios con la idoneidad de los trabajadores, la continuidad de los proyectos, la libertad de empresa y el funcionamiento del mercado laboral nacional.

5. Población e impacto del proyecto

La población directamente beneficiaria estará integrada por trabajadores y buscadores de empleo residentes en los municipios y distritos donde se desarrollen proyectos sometidos a la presente ley.

La priorización tendrá un alcance territorial progresivo:

1. Residentes de municipios o distritos directamente intervenidos.
2. Residentes de municipios o distritos limítrofes.
3. Residentes de los demás municipios del departamento o departamentos donde se ejecute el proyecto.
4. Cuando la oferta resulte insuficiente, trabajadores del resto del territorio nacional.

Teniendo en cuenta que la iniciativa beneficiará tanto a trabajadores no calificados como a técnicos, tecnólogos, profesionales y personal especializado, de los territorios definidos anteriormente, lo cual puede llegar incluso a trabajadores del territorio nacional, la población beneficiaria podrá ser toda la población colombiana en etapa laboral, ya que los proyectos a gran escala a los que se refiere esta ley, podrán ser ubicados en cualquier parte del territorio nacional.

También se prevé la adopción de acciones para facilitar el acceso al empleo de poblaciones que enfrenten mayores barreras de inserción laboral, sin disminuir los requisitos objetivos correspondientes a cada cargo.

Los efectos esperados comprenden:

- Incremento de la participación local en las oportunidades laborales derivadas de grandes inversiones.
- Mayor transparencia en el acceso a las vacantes.
- Reducción de intermediaciones informales.
- Fortalecimiento de las capacidades técnicas de los territorios.
- Mejor articulación entre demanda empresarial y oferta de formación.
- Generación de experiencia laboral local.
- Incremento de la trazabilidad sobre las obligaciones de contratación territorial.
- Mejor distribución territorial de las oportunidades asociadas a proyectos de gran escala.

La iniciativa es particularmente pertinente en un contexto en el que la informalidad laboral continúa siendo elevada en los centros poblados y áreas rurales dispersas del país. Para el trimestre marzo-mayo de 2026, el DANE registró allí una proporción de ocupación informal del 82,9 %.

6. Impacto fiscal

De forma directa, la aplicación y entrada en vigencia de esta ley no comprometería recursos del presupuesto general de la nación.

La Ley 819 de 2003 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, establece, en su artículo 7 que:

“El impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”.

El presente proyecto de ley no ordena a las entidades públicas erogaciones presupuestales. Por lo anterior, la iniciativa no acarrea la necesidad de presentar un análisis de impacto fiscal por parte de los autores, ni del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

7. Eventuales conflictos de interés

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, corresponde al autor y al ponente del proyecto incluir en la exposición de motivos una descripción de las circunstancias o eventos que eventualmente podrían generar un conflicto de interés durante su discusión y votación, como criterio orientador para que cada Congresista determine si se encuentra incurso en una causal de impedimento.

En concordancia con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, el conflicto de interés se configura cuando la discusión o votación de una iniciativa pueda generar para el Congresista un beneficio particular, actual y directo, en contraposición con el interés general propio del ejercicio de la función legislativa.

Frente al presente proyecto de ley, se considera que, en principio, no se configura un conflicto de interés de carácter general para los Honorables Congresistas, teniendo en cuenta que sus disposiciones son de naturaleza general, impersonal y abstracta y están dirigidas a establecer reglas aplicables a los proyectos públicos, privados o mixtos de gran escala o de impacto territorial significativo que cumplan los criterios previstos en la iniciativa. En consecuencia, la aprobación de sus disposiciones no supone por sí misma la generación de un beneficio particular, actual y directo para los miembros del Congreso.

No obstante, de manera meramente enunciativa, podría eventualmente configurarse un conflicto de interés cuando un Congresista tenga un interés económico particular, actual y directo en una persona natural o jurídica que resulte específicamente beneficiada o afectada por las disposiciones del proyecto, o cuando dicho interés recaiga en su cónyuge, compañero o compañera permanente o en alguno de los familiares comprendidos dentro de los grados previstos por la ley, siempre que la decisión legislativa produzca respecto de ellos un efecto particular y diferenciable del que corresponda a la generalidad de los destinatarios de la norma.

La sola pertenencia, vinculación o relación con un determinado sector económico, territorial, empresarial o laboral comprendido dentro del ámbito general de aplicación de la iniciativa no implica, por sí misma, la existencia de un conflicto de

interés, el cual deberá analizarse atendiendo las circunstancias particulares de cada Congresista y la existencia efectiva de un beneficio particular, actual y directo.

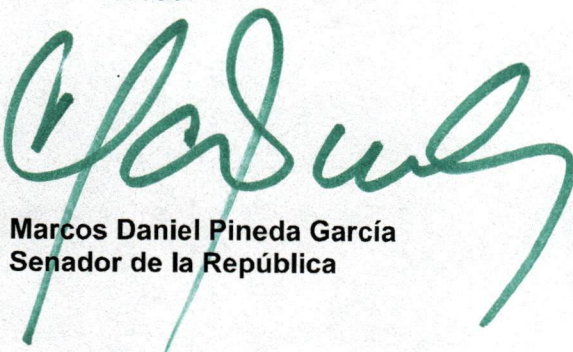
En todo caso, la presente descripción constituye únicamente un criterio orientador y no exime a los Honorables Congresistas del deber de identificar y declarar cualquier otra circunstancia que, de acuerdo con su situación particular, pueda constituir un conflicto de interés, conforme a la Constitución, la Ley 5ª de 1992, la Ley 2003 de 2019 y las demás disposiciones aplicables.

8. Referencias

- **Asamblea Nacional Constituyente.** Constitución Política de Colombia de 1991. Artículos 13, 25, 54, 333 y 334.
- **Congreso de la República.** Ley 2294 de 2023, “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 ‘Colombia Potencia Mundial de la Vida’”. Artículo 80, relativo a la contratación de mano de obra local.
- **Presidencia de la República.** Decreto 1668 de 2016, “Por el cual se modifica la Sección 2 del Capítulo 6 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo, referente a la contratación de mano de obra local en municipios donde se desarrollen proyectos de exploración y producción de hidrocarburos, y el artículo 2.2.6.1.2.26 del mismo decreto”.
- **Presidencia de la República.** Decreto 0990 del 4 de agosto de 2026, “Por el cual se adiciona la Sección 8 al Capítulo 6 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo, y se establecen reglas para la aplicación de la contratación de mano de obra local en las inversiones y programas que se ejecuten en las regiones, conforme al artículo 80 de la Ley 2294 de 2023”.
- **Departamento Administrativo Nacional de Estadística —DANE—.** Gran Encuesta Integrada de Hogares —GEIH—. Medición de empleo informal y seguridad social. Trimestre móvil marzo-mayo de 2026.
- **Congreso de la República.** Ley 1636 de 2013, “Por medio de la cual se crea el Mecanismo de Protección al Cesante en Colombia”. En especial, las disposiciones relativas al Servicio Público de Empleo y al registro obligatorio de vacantes.
- **Congreso de la República.** Ley 1551 de 2012, “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los

municipios". En especial, artículo 29, mediante el cual se modificó el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 en materia de certificación de residencia y acceso de mano de obra no calificada en áreas de influencia de proyectos de exploración y explotación petrolera y minera.

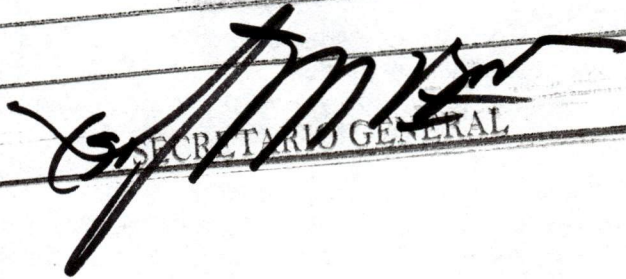
- **Congreso de la República.** Ley 136 de 1994, "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios". Artículo 91, en especial el numeral 6 del literal f), modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.
- **Congreso de la República.** Ley 2225 de 2022, "Por medio de la cual se reforman las Leyes 1636 de 2013, 789 de 2002, se fomenta la generación de empleo y se dictan otras disposiciones". En especial, artículo 12, mediante el cual se modificó el artículo 31 de la Ley 1636 de 2013 relativo al carácter obligatorio del registro de vacantes en el Servicio Público de Empleo.
- **Presidencia de la República.** Decreto 2089 de 2014, "Por el cual se adoptan medidas especiales para garantizar la vinculación de mano de obra local a proyectos de exploración y producción de hidrocarburos".
- **Presidencia de la República.** Decreto 1072 de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo". En especial, las disposiciones relativas al Servicio Público de Empleo y a la contratación de mano de obra local, modificadas y adicionadas por las normas reglamentarias correspondientes.
- **Consejo de Estado.** Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia del 29 de abril de 2026. Radicación No. **11001-03-24-000-2017-00170-00 (5088-2018)**. Demandante: Asociación Colombiana de Ingenieros de Petróleos —ACIPET—. Demandados: Nación — Ministerio del Trabajo y Ministerio de Minas y Energía. Medio de control: nulidad.



Marcos Daniel Pineda García
Senador de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL día 19 de Agosto del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley X Acto legislativo _____
No. 194/26 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por: _____


SECRETARIO GENERAL

