



## 1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D.C.,

Honorable Congresista  
**JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA**  
Comisión Séptima Constitucional Permanente  
Cámara de Representantes  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Carrera 7 No. 8-68  
Ciudad



Radicado: 2-2021-065185

Bogotá D.C., 10 de diciembre de 2021 18:30

Radicado entrada  
No. Expediente 55711/2021/OFI

**Asunto:** Comentarios al texto aprobado en segundo debate al Proyecto de Ley No. 410 de 2021 Cámara, 167 de 2021 Senado “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”.

Respetado Presidente:

De manera atenta, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en segundo debate al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene como objeto *“reformar y adicionar las Leyes 1636 de 2013<sup>1</sup> y 789 de 2002<sup>2</sup>, estableciendo nuevos apoyos para el cesante y para los cuidadores y madres o padres cabeza de familia en el marco de la prestación social del Subsidio Familiar y fortaleciendo el Sistema Nacional de Empleo para generar una mayor funcionalidad y eficiencia en su servicio, atendiendo las necesidades de la población para acceder al empleo”<sup>3</sup>.*

Para el efecto, el artículo 4 señala que la transferencia económica, por valor de 2 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (en adelante SMLMV), a la cual tendrán derecho los trabajadores públicos o privados, dependientes o independientes que hayan aportado a una Caja de Compensación Familiar, se hará con cargo a la Subcuenta de Prestaciones Económicas del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC), hasta donde haya disponibilidad o del tope máximo de esta Subcuenta y se entregará hasta por un periodo de 4 meses de manera decreciente, así: i) 40% de 2 SMLMV, ii) 30% de 2 SMLMV, iii) 20% de 2 SMLMV, y iv) 10% de 2 SMLMV.

Adicionalmente, el artículo 16 propone validar las certificaciones emitidas por la Instituciones de Educación Superior -IES-, donde conste que el estudiante ya cumple con los requisitos para obtener el título y que se está llevando a cabo el trámite administrativo de expedición de este, con el fin de que los estudiantes con dicha certificación puedan aspirar a empleos públicos y privados.

Respecto de la primera propuesta, sea lo primero señalar que el Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC) fue creado a través del artículo 2 de la Ley 1636 de 2013, modificado por el artículo 64 de la Ley 2069

<sup>1</sup> Por medio de la cual se crea el mecanismo de protección al cesante en Colombia.

<sup>2</sup> Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo.

<sup>3</sup> Gaceta del Congreso de la República No. 1631 del 16 de noviembre de 2021

**Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co

de 2020<sup>4</sup>, como fuente i) de beneficios para la población cesante que cumpla con los requisitos de acceso, ii) de fortalecimiento de las competencias a los trabajadores afiliados a la respectiva Caja y de sus personas a cargo, enfocado a mejorar la productividad de las empresas y MIPYMES y iii) de fomento empresarial de MIPYMES afiliadas.

Este Fondo es un componente del Mecanismo de Protección al Cesante, el cual es administrado por 43 Cajas de Compensación Familiar (CCF)<sup>5</sup>, a través de las cuales se otorgan los siguientes beneficios a la población cesante<sup>6</sup>: i) pago de los aportes a los Sistemas Generales de Pensión y Seguridad Social en Salud sobre 1 SMLMV, ii) cuota monetaria, iii) capacitación para la reinserción laboral, y, iv) incentivo por ahorro de cesantías.

Ahora bien, en el marco de la emergencia económica, social y ecológica declarada a través de los Decretos Legislativos 417 de 2020<sup>7</sup> y 637 de 2020<sup>8</sup>, se expidieron disposiciones específicas en relación con el FOSFEC, esto con el fin prever mecanismos que facilitaran el cubrimiento de los gastos del cesante, acorde con las necesidades y prioridades de consumo de cada beneficiario, en lo que dure la emergencia, con el fin de mitigar los efectos adversos de esta situación, mecanismo que no se encontraba contemplado en las normas actuales, pues estas se tornaron en insuficientes para brindar una adecuada protección para conjurar la coyuntura derivada del nuevo Coronavirus COVID-19 y su impacto en la vida del cesante y su familia<sup>9</sup>, las cuales son a saber:

Decreto Legislativo 488 de 2020 <sup>10</sup>	Los trabajadores dependientes o independientes cotizantes categoría A y B, cesantes, que hayan realizado aportes a una Caja de Compensación Familiar durante 1 año, continuo o discontinuo, en el transcurso de los últimos 5 años, recibirán, además de los beneficios contemplados en el artículo 11 de la Ley 1636 de 2013, una transferencia económica para cubrir los gastos, de acuerdo con las necesidades y prioridades de consumo de cada beneficiario, por un valor de 2 SMLMV, divididos en 3 mensualidades iguales que se pagarán mientras dure la emergencia y, en todo caso, máximo por tres meses (artículo 6).
Decreto Legislativo 553 de 2020 <sup>11</sup>	Los beneficiarios (transferencias de giros directos del Ministerio del Trabajo a las CCF) serán los cesantes que hayan sido trabajadores dependientes o independientes, cotizantes a categoría A y B, que hayan realizado aportes a una Caja de Compensación Familiar durante 1 año continuo o discontinuo, en el transcurso de los últimos 5 años (artículo 4).
Decreto Legislativo 770 de 2020 <sup>12</sup>	Se modifica parcial y temporalmente el artículo 12 de la Ley 1636 de 2013, con el fin de establecer que los trabajadores dependientes o

<sup>4</sup> Por medio del cual se impulsa el emprendimiento en Colombia.

<sup>5</sup> Decreto Legislativo 553 de 2020. Por el cual se define la transferencia económica no condicionada para los Adultos Mayores que se encuentran registrados en la lista de priorización del Programa Colombia Mayor y se define la transferencia al Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante administrado por las Cajas de Compensación Familiar, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y se dictan otras disposiciones.

<sup>6</sup> artículo 11 de la Ley 1636 de 2013

<sup>7</sup> Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

<sup>8</sup> Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

<sup>9</sup> Decreto Legislativo 488 de 2020.

<sup>10</sup> Por el cual se dictan medidas de orden laboral, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

<sup>11</sup> Por el cual se define la transferencia económica no condicionada para los Adultos Mayores que se encuentran registrados en la lista de priorización del Programa Colombia Mayor y se define la transferencia al Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante administrado por las Cajas de Compensación Familiar, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y se dictan otras disposiciones.

<sup>12</sup> Por medio del cual se adopta una medida de protección al cesante, se adoptan medidas alternativas respecto a la jornada de trabajo, se adopta una alternativa para el primer pago de la prima de servicios, se crea el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios PAP, Y se crea el Programa de auxilio a los trabajadores en suspensión contractual, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020.

	<p>independientes que cumplan con el requisito de aportes a CCF recibirán un beneficio, con cargo al FOSFEC, que consistirá en aportes a los Sistemas Generales de Seguridad Social de Salud y Pensiones, calculado sobre 1 SMLMV.</p> <p>El cesante que así lo considere podrá con cargo a sus propios recursos cotizar al sistema de pensiones por encima de 1 SMLMV. También tendrá acceso a la cuota monetaria del subsidio familiar en las condiciones establecidas en la legislación vigente de acuerdo con lo que reglamente el Gobierno Nacional.</p> <p>Si un trabajador dependiente o independiente, además de realizar aportes a las CCF, voluntariamente hubiera ahorrado en el mecanismo de protección al cesante, recibirá como beneficio monetario un valor proporcional al monto del ahorro alcanzado con cargo al FOSFE. Estos beneficios se pagarán por un máximo de 3 meses. (Artículo 3).</p>
--	---

Finalmente, a través del Decreto 689 de 2021<sup>13</sup> se estableció, entre otros, la obligación en cabeza de las Cajas de Compensación Familiar de promocionar y dar a conocer a las empresas afiliadas los servicios que se ofrecen para el fomento empresarial para aquellas Mipymes que se encuentren en proceso de consolidación, a través de la prestación de servicios y ejecución de programas tendientes a incrementar la productividad laboral dentro de las diferentes formas establecidas en la Ley de Emprendimiento.

Así las cosas, del recorrido normativo efectuado resultan evidentes todos los esfuerzos realizados por el Gobierno nacional, no solo para fortalecer el FOSFEC como parte del Mecanismo de Protección al Cesante, sino para brindar diferentes beneficios económicos y en servicios a los trabajadores que se encuentran desempleados y cuya situación se ha visto agravada por las consecuencias negativas que tuvo en la economía la pandemia por la COVID – 19, por lo que este Ministerio no considera necesario lo propuesto en esta iniciativa legislativa.

Sin embargo, en caso de insistirse en esta propuesta debe señalarse que al modificar los beneficios y establecer que el cesante que cumpla con los requisitos de acceso será beneficiario del pago de la cotización a los Sistemas de Seguridad Social en Salud y Pensiones y una transferencia económica por un valor de 1,5 SMMLV por un periodo de cuatro (4) meses de manera decreciente, se estaría generando una presión fiscal sobre el FOSFEC, sin que haya un análisis de la posible población objetivo, ni de los costos asociados al nuevo beneficio o la fuente de recursos para poder financiar el pago de los mismos, lo cual podría dejar sin cobertura a una población en condición de vulnerabilidad.

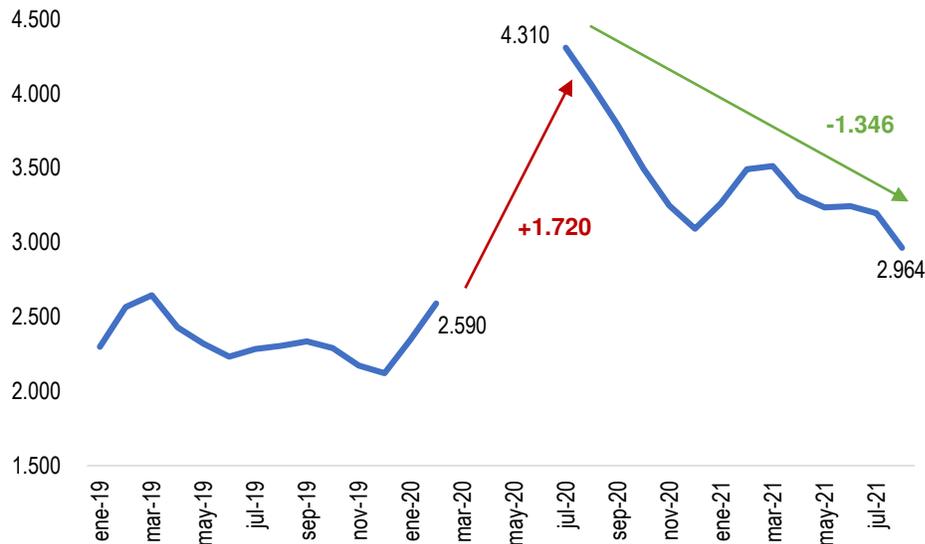
Vale la pena recordar que de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, toda iniciativa legislativa debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

En relación con las medidas para el fomento del empleo juvenil, vale la pena mencionar que teniendo en cuenta los datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) provistos por el DANE, en el 2020, debido a las medidas de aislamiento decretadas por el Gobierno Nacional con el objetivo de mitigar la propagación del virus COVID-19, se generó una destrucción

<sup>13</sup> Por el cual se reglamenta los artículos 64, 65, 66 y 67 de la Ley 2069 de 2020, se modifica el artículo 2.2.6.1.3.12, se subroga la Sección 8 y se deroga la Sección 9 del Capítulo 1 del Título 6 del Libro 2 de la Parte 2 del Decreto 1072 de 2015 Único Reglamentario del Sector Trabajo.

de empleos que llevó al aumento de 1,7 millones de cesantes para el trimestre móvil mayo-julio de 2020 frente al trimestre móvil de febrero de 2020 (nivel previo a la pandemia). Sin embargo, para 2021, dadas las medidas de apoyo al empleo decretadas por el Gobierno Nacional, para el trimestre móvil junio-agosto de 2021, los cesantes han disminuido en 1,3 millones en comparación con el nivel más alto de 2020, equivalente a una reducción del 78,2% de la población cesante (Gráfico 1).

**Gráfico 1. Población cesante, Total nacional**



Elaborado por: Dirección General de Política Macroeconómica – Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Fuente: GEIH -DANE- \*La ausencia de datos entre marzo y junio de 2020 se debe a la reducción de preguntas en la GEIH al pasar a modalidad telefónica dada la limitación de su realización presencial, como consecuencia de las medidas de aislamiento tomadas por el Gobierno Nacional para evitar la propagación del virus COVID-19.

Si bien aún no se han alcanzado los niveles previos a la pandemia en términos de la población cesante, se espera que la reactivación económica junto con las medidas de generación de empleo decretadas por el Gobierno Nacional en la Ley 2155 de 2021<sup>14</sup>, lleven a una recuperación de los indicadores de mercado laboral, de manera que para el 2023 se estima una reducción de 3,3 puntos porcentuales en la tasa de desempleo nacional, pasando de 15,9% en 2020 a 12,6%.

Por otro lado, la medida contemplada en el artículo 16, que propone validar las certificaciones emitidas por Instituciones de Educación Superior -IES-, donde conste que el estudiante ya cumple con los requisitos para obtener el título, permitiéndole aspirar a empleos públicos y privados, sin duda beneficia a la población joven, toda vez que disminuye las barreras con las que cuentan los jóvenes para vincularse al mercado laboral y fomenta el empleo juvenil.

Asimismo, en términos de protección y generación del empleo joven, la Ley de Inversión Social cuenta con un incentivo a la creación de nuevos empleos, que consta de un beneficio dirigido a los empleadores que generen nuevos empleos mediante la contratación de jóvenes (entre 18 y 28 años), donde el empleador recibirá un aporte estatal equivalente al 25% de 1 Salario Mínimo Legal Mensual Vigente (SMLMV) por cada trabajador adicional entre los 18 y 28 años contratado. Con esta medida se espera que se creen, para el 2023, alrededor de 500 mil empleos para la población joven.

<sup>14</sup> Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social y se dictan otras disposiciones.

De esta manera, la propuesta de validación de las certificaciones donde conste que el estudiante ya cumple con los requisitos para obtener el título, permitiéndole acceder a empleos públicos y privados, junto con la medida de creación de empleos para la población joven implementada en la Ley de Inversión Social, fomentan el empleo juvenil y ayudan a disminuir el deterioro en los indicadores de mercado laboral para esta población.

En virtud de lo expuesto en precedencia, este Ministerio solicita tener en cuenta las anteriores consideraciones y manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente.

Atentamente,

**JESÚS ANTONIO BEJARANO ROJAS**

Viceministro Técnico

DGRESS/DGPM/DGPPNOAJ

UJ-2199/2021

Elaboró: Andrea del Pilar Suárez Pinto

Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Con copia: Dr. Orlando Anibal Guerra de la Rosa – Secretario de la Comisión Séptima Constitucional de la Cámara de Representantes.

Firmado digitalmente por: JESUS ANTONIO BEJARANO ROJAS

Viceministro Tecnico

**Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co