



Bogotá D.C., 30 de agosto de 2022

Doctor

JUAN CARLOS RIVEROS PEÑA

Secretario Comisión Segunda de Relaciones Exteriores,

Comercio Exterior, Defensa y Seguridad Nacional

Congreso de la República

Email: comisión.segunda@camara.gov.co

La ciudad.

ASUNTO: Proposición 06 “Evolución tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos”.

Respetado Doctor Riveros:

En atención al cuestionario del asunto recibido en esta cartera, nos permitimos dar respuesta en los siguientes términos:

1. Tal como se proyectó el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, ¿Se ha cumplido la previsión de reducción de dos puntos en la tasa de desempleo, en un periodo de 5 años? ¿Cuál es la evidencia del cumplimiento de dicho pronóstico?

Respuesta: La siguiente tabla muestra las cifras de tasa de desempleo promedio anual para el total nacional. Tomando como base el año 2011 (Previo a la entrada en vigor del TLC con EE. UU.) se puede evidenciar que para el año 2015 la tasa de desempleo había presentado una reducción de 2pp llegando a ubicarse en 8,9%. En este sentido la reducción de la tasa de desempleo cumplió con lo previsto, sin embargo, debe hacerse claridad que este resultado puede deberse no solo a consecuencia del TLC sino a más factores de desempeño económico del país, y que como razones de la afectación de la pandemia por el COVID-19. En el último año 2021, la tasa de desempleo ha logrado disminuir en 1,9pp, pero se mantiene por encima de la línea base de 2011 en 2,8pp.

Tasa de Desempleo promedio anual, variación anual en pp y variación respecto a 2011 línea base

Año	Tasa de desempleo promedio anual	Variación anual pp	Variación respecto a 2011
2011	11,0		
2013	9,7	-0,8	-1,2

Sede Administrativa
Dirección: Carrera 14 No. 99-33
Pisos 6, 7, 10, 11, 12 y 13
Teléfonos PBX

Atención Presencial
Sede de Atención al Ciudadano
Bogotá Carrera 7 No. 32-63
Puntos de atención

Línea nacional gratuita
018000 112518
Celular
120
www.mintrabajo.gov.co

Con Trabajo Decente el futuro es de todos



@mintrabajoco



@MinTrabajoCo



@MintrabajoCol





2014	9,2	-0,5	-1,8
2015	8,9	-0,3	-2,0
2016	9,2	0,3	-1,8
2017	9,3	0,1	-1,7
2018	9,5	0,2	-1,5
2019	10,4	0,8	-0,6
2020	15,7	5,4	4,7
2021	13,4	-1,9	2,8

Fuente: DANE-GEIH

Nota: Datos expandidos con proyecciones de población, elaboradas con base en los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2018.

2. ¿Manifieste si es una meta cumplida la proyección de creación de trescientos ochenta mil (380.000) nuevos puestos de trabajo, una vez el tratado estuviera en vigencia?

Respuesta: Al revisar la variación de ocupados del total nacional se observa que teniendo en cuenta como año base 2011, la generación de empleo en el país a 2021 ha sido de 2 millones 122 mil ocupados más. En la siguiente tabla se especifica la variación anual de ocupados y la variación respecto al año base. Cabe resaltar que la generación de empleo está afectada por múltiples razones que no solo se pueden atribuir al TLC como tal.

Tabla Ocupados total nacional promedio anual, variación absoluta anual y variación respecto a 2011. Cifras en miles

Año	Ocupados	Variación Absoluta anual	Variación absoluta respecto a 2011
2011	19.350		
2012	20.017	666	666
2013	20.371	354	1.020
2014	20.806	436	1.456
2015	21.312	505	1.961
2016	21.505	193	2.155
2017	21.827	322	2.477
2018	22.093	266	2.743
2019	22.237	144	2.887
2020	20.000	-2.237	650
2021	21.472	1.472	2.122

Fuente: DANE-GEIH Nota: Datos expandidos con proyecciones de población, elaboradas con base en los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2018.

En este mismo sentido podemos citar el informe que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo ha publicado, en cual se resalta la sección relacionada con el empleo:



“F. Resultados sobre el empleo

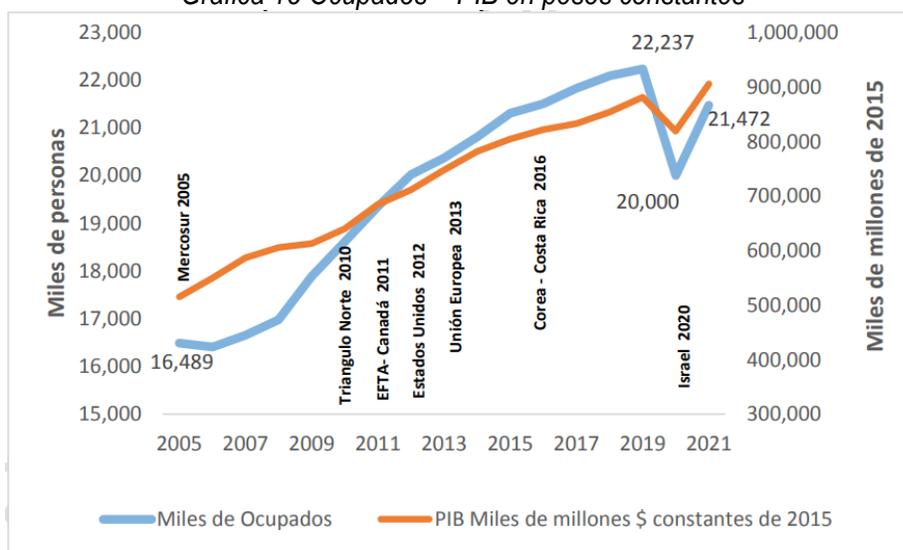
La estimación del impacto en el empleo por efecto de los acuerdos comerciales está relacionada con el efecto de los flujos de comercio sobre la actividad económica. Por lo tanto, debe tener en cuenta que los flujos de comercio, es decir tanto las exportaciones como las importaciones, tienen un efecto positivo sobre la actividad económica y, en esa medida, son potenciales generadores de empleo. En el caso de las exportaciones el efecto es relativamente claro porque el incremento de éstas implica un incremento del producto, que a su vez tiene el potencial de generar empleo. El crecimiento de las exportaciones tiene externalidades positivas sobre la producción local, que también pudieran traducirse en más empleo. En el caso de las importaciones la causalidad no es tan directa. Por un lado, las importaciones generan empleo directamente a través de las operaciones de importación y comercialización de estos bienes. Así mismo, por las ganancias en la reasignación de recursos y sus efectos sobre la productividad de los factores y el crecimiento económico, que genera la importación de insumos intermedios y bienes de capital a precios competitivos. Por otro lado, sin embargo, también podría haber un efecto negativo sobre el empleo en la medida en que no se dé una reasignación inmediata hacia otras actividades del factor trabajo, que pudiera llegar a ser desplazado por la competencia de las importaciones. En ese sentido, el cálculo del efecto de los acuerdos comerciales sobre el empleo se realiza sobre el número de ocupados de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

En Colombia son pocos los sectores productivos con una marcada orientación hacia el mercado externo como es el caso del banano, café, flores, para los cuales se le podría atribuir a sus exportaciones la mayor parte del empleo generado. Los sectores no agrícolas, con excepción del petróleo y carbón, son exportadores de porcentajes relativamente bajos de su producción. Lo anterior lleva a que la estimación del empleo por efecto de un acuerdo comercial se deba hacer de manera indirecta. Para ello, se estimó el efecto de los acuerdos comerciales sobre el empleo mediante el impacto en el crecimiento económico de los acuerdos comerciales. Para estos cálculos se utilizó un modelo gravitacional. Los resultados del modelo indican que un acuerdo comercial incrementa las exportaciones NME en 24.1%. Al tomar la participación promedio de los últimos tres años de las exportaciones NME a países con acuerdos comercial en el PIB (4.5%), se llega a que los acuerdos comerciales contribuyen con cerca de 1.08% del PIB. A partir de este resultado, teniendo en cuenta el total de los ocupados formales en la economía y de acuerdo con el producto medio por trabajador de 2021, se estima que las exportaciones NME a países con los que Colombia tiene acuerdos comerciales sostendrían alrededor de 231 mil empleos, equivalentes a 15.7% de la creación de empleo en 2021. Esta generación de empleo contribuyó a compensar la pérdida de 2.2 millones de ocupados en el año 2020, equivalente a una caída de -10.1% de los ocupados, por efecto de la contracción de la economía resultado de la pandemia del COVID-19. En Colombia la generación de empleo está estrechamente relacionada con el ciclo económico. Entre 2000 y 2019 la serie del número de ocupados presentó una tendencia creciente, con una tasa de crecimiento promedio anual de 2.1%. Al incluir el año 2020, como se mencionó, el número de ocupados se redujo en 2.2 millones, la tasa de crecimiento promedio anual del empleo se



mantiene positiva, pero se redujo a 1.5%. En 2021, con la recuperación de la economía y la consecuente creación de empleo, la tasa de crecimiento promedio anual aumenta a 1.74% para el periodo 2000-2021 y es marginalmente inferior (1.66%) para el periodo 2005-2021. La Gráfica 15 relaciona el número de ocupados con el PIB, reafirmando que el comportamiento del empleo responde principalmente al ciclo económico y es independiente del número de acuerdos comerciales. Más aún, el coeficiente de correlación entre los ocupados y el PIB es de 94.2%. Si bien el análisis microeconómico de los acuerdos comerciales sobre el empleo presentaría aspectos diferentes, las tendencias macroeconómicas no sugieren un mayor impacto. Durante el periodo de análisis, no se aprecia que los ocupados se hayan visto afectados por la entrada en vigencia de los acuerdos comerciales, pero sí por los ciclos de la actividad económica y, especialmente, por la contracción de la economía en 2020.

Gráfica 15 Ocupados – PIB en pesos constantes



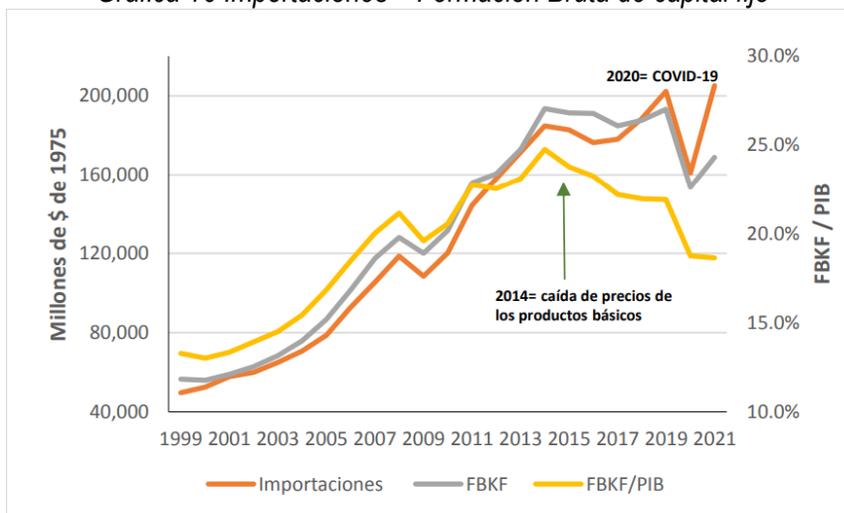
Fuente: DANE; cálculos MinCIT

Por otro lado, como se comentó anteriormente, el efecto de las importaciones sobre el empleo debe tener en cuenta el efecto de éstas sobre la productividad laboral, la cual es función del stock de capital respecto al número de ocupados. Particularmente teniendo en cuenta que, como se mencionó, cerca del 76% de las importaciones son factores productivos, incluyendo por ejemplo maquinaria y equipo, que incrementan el acervo de capital de la economía. Para observar el efecto potencial de las importaciones sobre la productividad factorial se realizaron dos ejercicios análogos. El primero parte de la relación entre las importaciones y la inversión o formación bruta de capital fijo (FBKF), teniendo presente el hecho de que un aumento de la inversión debería reflejarse en un incremento de la productividad laboral. En 2014, la relación formación bruta de capital fijo / PIB alcanzó su nivel más alto (24.8%). En los años siguientes, debido a factores exógenos mencionados que llevaron a la pérdida de la dinámica de la economía, esta relación comienza a disminuir para estabilizarse en un promedio de 22.0% entre 2017 y 2019. En 2020, nuevamente la relación disminuye a 18.7%, nivel similar al de 2006, y mantiene un nivel similar en 2021 (18.6%). En la Gráfica 16 se aprecia una relación positiva entre las importaciones y la FBKF, tanto en valores como en la proporción de ésta última respecto del PIB, explicada por el hecho que una parte significativa de las importaciones



corresponde a factores productivos. En efecto, los acuerdos comerciales al impulsar las importaciones de bienes de capital han tenido un efecto positivo sobre la inversión y el stock de capital de la economía y, por tanto, sobre la productividad laboral.

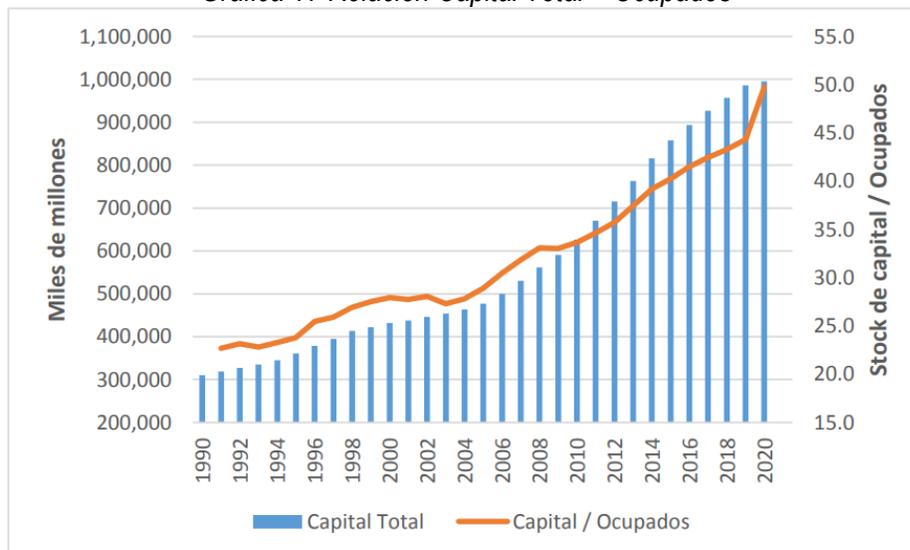
Gráfica 16 Importaciones – Formación Bruta de capital fijo



Fuente: DANE; cálculos MinCIT

El segundo ejercicio recoge el efecto positivo de las importaciones sobre la FBKF que, a la vez, aumenta el stock de capital en la economía. Al aumentar el stock de capital, aumenta la disponibilidad de capital por persona ocupada y, por tanto, la productividad laboral (Gráfica 17). Lo anterior se refleja en una tasa de crecimiento promedio anual del producto medio por trabajador de 1.9% entre 2005 y 2020.

Gráfica 17 Relación Capital Total – Ocupados



Fuente: DANE; cálculos MinCIT



Entre 2005 y 2021, la composición del empleo ha seguido la composición sectorial de la economía. En 2005, el sector servicios participaba con 56.3% del PIB, y el empleo en este sector representa 59.7% del total de ocupados. En 2021, estas participaciones aumentan a 60.2% y 64.2% respectivamente (Gráfica 18)."

El informe citado se encuentra en el siguiente enlace: <https://www.tlc.gov.co/temas-de-interes/informe-sobre-el-desarrollo-avance-y-consolidacion/documentos/ley-1868-informe-2022.aspx>

3 ¿Indique de manera clara, soportada y detallada ¿De qué manera se ha blindado en especial al sector agricultor colombiano, frente a condiciones de competencia adversas derivadas del TLC, cuyas consecuencias hayan impactado en la empleabilidad de dicho sector?

Respuesta: De manera respetuosa me permito informar, que se trasladó por competencia la pregunta, al Ministerio de Agricultura mediante comunicación oficial con Radicado No. 08SE202214000000039974, el cual se anexa al presente documento.

4 ¿Cuál ha sido la evolución en materia de bienestar y ocupación laboral para los colombianos, a partir de la entrada en vigor del tratado de Libre Comercio suscrito entre Colombia y Estados Unidos?

Respuesta: Respecto al bienestar de los trabajadores colombianos podemos establecer la variación que tienen los ocupados según la línea de pobreza monetaria. En el siguiente cuadro se presenta como entre 2011 y 2018 el número de ocupados pobres se redujo en 764 mil ocupados. Sin embargo, a partir de 2019 y con el efecto de la crisis por el Covid-19 el número de ocupados pobres en comparación con los de 2011 aumentó en un millón 25 mil. En este sentido no se puede establecer la causación explícita del TLC en la mejora del bienestar de los trabajadores colombianos, pero si se puede observar que hubo una mejora considerable en cuanto a reducción de ocupados pobres en los años anteriores a la pandemia.

Ocupados según pobreza monetaria 2011 a 2021. Cifras en miles

	Ocupados			Variación Anual			Variación respecto 2011		
	No pobre	Pobre	Total	No pobre	Pobre	Total	No pobre	Pobre	Total
2011	15.165	4.854	20.020						
2012	15.884	4.812	20.696	719	-42	677	719	-42	677
2013	16.576	4.472	21.048	692	-340	352	1.411	-382	1.029
2014	17.349	4.154	21.503	773	-318	455	2.184	-700	1.484
2015	17.830	4.187	22.017	481	33	514	2.665	-667	1.998
2016	17.890	4.266	22.156	60	79	139	2.725	-588	2.137
2017	18.316	4.066	22.383	426	-199	226	3.151	-788	2.363
2018	18.367	4.091	22.457	50	24	75	3.201	-764	2.438
2019	16.599	5.688	22.287	-1.767	1.597	-170	1.434	834	2.268
2020	13.844	5.999	19.843	-2.756	312	2.444	-1.321	1.145	-176



2021	15.208	5.879	21.087	1.364	-120	1.243	42	1.025	1.067
------	--------	-------	--------	-------	------	-------	----	-------	-------

DERECHOS LABORALES

El TLC con Estados Unidos en el capítulo 17 se enmarca en el fortalecimiento de la relación comercial con el compromiso de proteger, ampliar y hacer efectivos los derechos básicos de los trabajadores; fortalecer la cooperación en materia laboral; y avanzar en sus respectivos compromisos internacionales en materia laboral.

El TLC, va más allá de la comercialización de bienes y servicios, pues incorpora de manera implícita el trabajo que ejecuta la población ocupada al servicio de la producción relacionándose con los intereses de los trabajadores y garantizando el cumplimiento de las leyes laborales, acorde con los tratados internacionales.

Por esta razón, se incluyeron, compromisos en materia laboral, los cuales además de contribuir a proteger los derechos de los trabajadores de las Partes, incorporan el criterio de equidad social en los términos del intercambio. En este sentido, las partes coinciden en comercializar bienes o servicios de sectores productivos en respetando los derechos fundamentales y legales de los trabajadores que desempeñan una labor productiva en dichas actividades.

Al respecto, se refuerza las garantías que a nivel constitucional y mediante Tratados Internacionales se les ha reconocido a los trabajadores colombianos, especialmente las relacionadas con los Principios y Derechos Fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

De igual manera, este Acuerdo impulsa a los gobiernos a reforzar sus sistemas de inspección, vigilancia y control de la normatividad laboral, con el fin de evitar que se configuren las causales de incumplimiento en los tratados.

Asimismo, a partir de la aplicación tratado, se busca combatir el denominado dumping social, una de cuyas modalidades consiste en dejar sin efecto leyes laborales nacionales o disminuir algunos derechos económicos adquiridos en virtud de los contratos laborales, con el propósito de ganar competitividad por la vía de la reducción de costos asociados a la relación de trabajo.

Uno de los aspectos más sensibles para la aprobación del TLC en el Congreso de Estados Unidos fueron las preocupaciones laborales en Colombia manifestadas constantemente por las organizaciones sindicales de ambos países. Por ello, El 6 de abril de 2011, Colombia y Estados Unidos acordaron el "Plan de acción relacionado con los derechos laborales" que allanó el camino para enviar el TLC Colombia-EE. UU. al Congreso de los Estados Unidos.

El Plan de acción laboral estableció diez compromisos: 1. Creación del Ministerio del Trabajo; 2. Reforma al Código Penal; 3. Control a las Cooperativas de trabajo asociado; 4. Control a las Empresas de Servicios Temporales; 5. Castigo al uso ilegal de los Pactos colectivos; 6. Delimitación de los Servicios esenciales; 7. Cooperación, asesoramiento y asistencia técnica de la OIT; 8. Cobertura del Programa de Protección sindical; 9. Reformas a la Justicia Penal; 10. Acuerdos con Estados Unidos para los Mecanismos de Seguimiento.



En el artículo 17.5 y 17.6 del acuerdo se establecieron mecanismos cooperación laboral y desarrollo de capacidades.

Uno de los aspectos fundamentales del TLC es la facilidad que tienen los trabajadores de iniciar quejas por posibles incumplimientos, a raíz de esto el 15 de julio de 2016, el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, aceptó la queja interpuesta de manera conjunta por sindicatos de Colombia y Estados Unidos con relación a supuestos incumplimientos del Gobierno de Colombia en la aplicación del capítulo laboral del TLC con Estados Unidos. En el marco de la queja, se recomienda a Colombia continuar avanzando en:

1. **Mejorar el sistema de inspección de la ley laboral para garantizar que las inspecciones cumplan con los procedimientos y los plazos legales, y se lleven a cabo de conformidad con una estrategia de inspección nacional dirigida a los sectores en riesgo.**
2. **Mejorar la aplicación y el cobro de multas para asegurar que los empleadores que infringen las leyes laborales sean sancionados y que las multas aplicadas se cobren de manera oportuna.**
3. **Adoptar medidas adicionales eficaces para combatir la subcontratación abusiva y los pactos colectivos, incluida la mejora de la aplicación de las leyes vigentes y la adopción y aplicación de instrumentos jurídicos nuevos cuando sea necesario.**
4. **Mejorar la investigación y el procesamiento de casos de violencia y amenazas contra sindicalistas, al priorizar casos recientes, y asegurar la pronta resolución de casos relacionados con el artículo 200 del Código Penal.**

Principales avances:

- **Construcción, puesta en marcha e implementación tecnológica del Sistema de Información de IVC - SISINFO:** Durante el año 2021 se implementó la versión denominada 3.0 donde se incorporan actualizaciones tecnológicas y legales. La actual versión cuenta con 43 funcionalidades nuevas, y un registro automático, para el reporte y acumulación de expedientes a nivel nacional. Esta nueva versión contiene un nuevo módulo para el registro de visitas de inspección identificadas bajo el formato de quejas, implementó un tablero de control que facilita las funciones de generación de informes del sistema mediante visualizaciones gráficas.

En el mes de junio del 2021 el Ministerio del Trabajo suscribió con la OIT, la carta acuerdo No. 495 la cual tenía como objeto principal, realizar el proceso de apoyo a la descongestión de la Dirección Territorial Bogotá, por un valor de mil doscientos ochenta y siete millones de pesos (\$1.287.000.000) M/cte. En el presente año, se está trabajando por ampliar las funciones de los inspectores de trabajo incorporadas al SISINFO.

- **Mediante la Resolución 1160 del año 2019, el Ministerio del Trabajo puso en funcionamiento un Campus Virtual de Formación de Inspectores del Trabajo.** Se incorporaron al campus cinco cursos (5) con los siguientes protocolos:
 - a. Minas y canteras
 - b. Flores
 - c. Puertos
 - d. Palmas
 - e. Caña de azúcar



También se imparte de manera permanente capacitación a los inspectores sobre temas administrativos, operativos y jurídicos.

Para el presente año, se tiene estructurado el programa de capacitación virtual para 355 inspectores que van a ser incorporados en la planta del Ministerio del Trabajo.

- **Estructuración y puesta en funcionamiento del Módulo Puente CUBO-SISINFO:** Durante el año 2021 se integró los softwares de cobro coactivo (CUBO) y de SISINFO, lográndose la unificación del sistema, funcionando en todas las Direcciones Territoriales a partir del mes de mayo del presente año, lo que permite acceso a la información y reporte de los recaudos efectuados.
 - En el año 2022 se incrementó en 355 la Planta de Inspectores del Trabajo y Seguridad Social del Ministerio del Trabajo, pasando de 904 en el 2014 a 1.259 para el 2022, lo anterior conforme al Decreto No. 144 del 2022, *“Por el cual se modifica la planta de personal del Ministerio del Trabajo”*.
 - El Ministerio expidió la Resolución 3783 del 2017, mediante la cual las investigaciones por uso abusivo de los pactos colectivos serán de competencia exclusiva de la Unidad Especial de Investigaciones.
 - En el mes de mayo del presente año, la fiscalía general de la Nación expidió la Resolución No. 00439 *“Por medio de la cual se adopta la cartilla para la Investigación del delito de Violación de los Derechos de Reunión y Asociación”*.

Existen aún importantes desafíos que debemos continuar trabajando en cuanto a la inspección del trabajo, existen un gran número de querrelas por resolver, debemos fortalecer el movimiento sindical, en Colombia solo el 6% de los trabajadores pertenece a un sindicato, la negociación colectiva debe reforzarse y sobre todo debemos trabajar incasablemente para garantizar el trabajo decente.

5. **Por parte de las entidades ¿Se ha dado apertura a espacios y/o instancias de concertación y orientación para la reconstrucción de planes regionales de promoción y estímulo de la empleabilidad en aquellos sectores que hayan sido directamente afectados, desde la entrada en vigor del tratado de libre comercio entre Colombia y Estados Unidos, por la competencia derivada de dicho tratado? De ser afirmativa la respuesta ¿Cuáles han sido estos espacios y qué resultados positivos – soportados en cifras-, han tenido hasta la fecha?**

En la subcomisión de asuntos internacionales se ha tratado los compromisos del plan de acción laboral y las recomendaciones dadas con ocasión a la queja del 2016. Específicamente sobre espacios y/o instancias de concertación y orientación para la reconstrucción de planes regionales de promoción y estímulo de la empleabilidad en aquellos sectores que hayan sido directamente afectados, este Ministerio aún no ha realizado ninguna mesa de concertación y dado que han pasado 10 años desde la entrada en vigencia del TLC es importante considerar la realización de un estudio de impacto que



nos indique claramente cuales sectores han sido los más afectados y que en qué sectores se han generado más fuentes de trabajo.

6. ¿Qué presupuesto ha sido destinado, vigencia por vigencia, para el cumplimiento de las metas asociadas a la promoción y el estímulo de la empleabilidad, enfocada en aquellos sectores que hayan sido directamente afectados, desde la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos, por la competencia derivada de dicho tratado?

Respuesta: Desde el Ministerio del Trabajo no se cuenta con ejercicios previos de evaluación de impacto o evaluación de metas asociadas a la promoción y el estímulo de la empleabilidad en sectores que hayan sido directamente afectados por el Tratado de Libre Comercio (TLC), debido principalmente a que no se cuenta con un modelo de simulación que permita obtener información de impacto en empleo e inversión de recursos a nivel de sectores reportados como prioritarios del TLC con Estados Unidos como caña, flores, palma, minas y puertos.

7. Con respecto a la denominada “Ley de mercado abierto” y haciendo relación de esta en el Tratado de Libre Comercio suscrito entre Estados Unidos y Colombia, ¿Cree usted que con la misma se ha fomentado la inversión y se ha generado más empleo para los colombianos?

Respuesta: De manera respetuosa me permito informar, que se trasladó la pregunta, por competencia al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo mediante comunicación oficial con Radicado No. 08SE202214000000040482, soporte que se anexa al presente documento.

8. Cómo es bien sabido la inversión extranjera es fuente de crecimiento y de desarrollo económico para nuestro país ¿Se ha logrado cumplir la meta de crecimiento del 40% del comercio bilateral entre Colombia y Estados Unidos gracias a la inversión extranjera?

Respuesta: De manera respetuosa me permito informar, que se trasladó la pregunta, por competencia al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo mediante comunicación oficial con Radicado No. 08SE202214000000039900, soporte que se anexa al presente documento.

9. Nuestros pequeños y medianos empresarios están pidiendo que los capacitemos y los apoyemos en sus procesos de negociación con posibles compradores Norte Americanos, ¿Desde el Gobierno Nacional, que se está haciendo para capacitar a nuestros empresarios en la región? ¿Cuál ha sido el alcance real de estas capacitaciones y como se ve reflejado en la balanza comercial Colombia-Estados Unidos?

Respuesta: De manera respetuosa me permito informar, que se trasladó la pregunta, por competencia al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo mediante comunicación oficial con Radicado No. 08SE202214000000039900, soporte que se anexa al presente documento.



10. Con la pandemia de COVID-19, en términos de empleo, el TLC ¿Cómo se vio afectado?

Frente a este interrogante, es importante precisar que el Tratado de Libre Comercio PROPOSICIÓN 006 está bajo competencia del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo denominado “Acuerdo de Promoción Comercial entre la República de Colombia y Estados Unidos de América”, en ese sentido, la cartera laboral no cuenta con insumos específicos sobre este acuerdo suscrito entre ambos países.

Por otro lado, respecto a los efectos de la pandemia de COVID-19, en términos de empleabilidad y teniendo en cuenta la misionalidad del Ministerio del Trabajo, la cual le corresponde la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos para el trabajo, el respeto por los derechos fundamentales, las garantías de los trabajadores, el fortalecimiento, promoción y protección de las actividades de la economía solidaria y el trabajo decente, esto, a través un sistema efectivo de vigilancia, información, registro, inspección y control; así como del entendimiento y diálogo social para el buen desarrollo de las relaciones laborales.

Dicho lo anterior, El Ministerio del trabajo y las demás carteras competentes, trabajaron en la reglamentación y expedición del **Decreto 488 de 27 de marzo de 2020** “*Por el cual se dictan medidas de orden laboral, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*”, creado con el objetivo de adoptar medidas en el ámbito laboral con el fin de promover la conservación del empleo y brindar alternativas a trabajadores y empleadores dentro de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarada por el Gobierno nacional por medio del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020. Dichas medidas se relacionan a continuación:

- **Incentivo tributario a la creación de empleo para jóvenes menores de 28 años**, incorporado en la ley 2010 de 2019, reglamentada por el Decreto 392 de 2021 y La Resolución 846 de 2021.
- **Medidas dirigidas a la generación de empleo formal**, creadas por la Ley 2155 de 2021 y reglamentado mediante el Decreto 1399 de 2021.
- **Normas específicas para la generación de empleo en población adulta mayor**, creado mediante la Ley 2040 de 2020.
- **Decretos Ley asociados a la asistencia por desempleo e incentivos para retención laboral**, reglamentado por las siguientes disposiciones normativas: Resolución 0452 de 2021, Programa de Apoyo al Empleo Formal -**PAEF**- creado mediante el Decreto Ley 639 de 2020, modificado y prorrogado mediante el Decreto Ley 677 de 2020 y la Ley 2060 de 2020, Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios -**PAP**- creado mediante el Decreto Ley 770 de 2020 y modificado por la Ley 2060 de 2020 y Programa de auxilio a los trabajadores en suspensión contractual, creado mediante el Decreto 770 de 2020.
- **Decretos Ley asociados a la asistencia o protección social**, se reglamentaron las siguientes disposiciones normativas: Decreto Ley 659 de 2020 y Decreto 814 de 2020.
- **Emprendimiento**, se expidió la ley 2069 de 2020, *Por medio del cual se impulsa el emprendimiento en Colombia*”.
- **Decreto 488 de 27 marzo de 2020**



11. ¿Cuál es el rol que debe asumir el Gobierno en términos de bienestar y generación de empleo para los colombianos con respecto a la Postpandemia de COVID -19? Y
12. De qué manera ha incidido la Ministra del Trabajo en términos de bienestar y generación de empleo para los colombianos con respecto a la Postpandemia de COVID -19.

Respuesta: Frente a los dos interrogantes en mención, tal y como se informa en la respuesta del numeral 10, el Ministerio del Trabajo de forma mancomunada con el Gobierno Nacional establecieron acciones progresivas que materializaron el artículo veinticinco (25) de la constitución política de Colombia, expidiendo diferentes normas que contienen programas o estrategias con acciones concretas que van dirigidas a mitigar los efectos de la emergencia generada por la pandemia de COVID-19, relacionados con el desempleo e informalidad y que además buscan materializar el empleo estable, a través de la formalización laboral de los trabajadores, dentro de estos programas y normas, se citan de manera más amplia:

1. Incentivo tributario a la creación de empleo para jóvenes menores de 28 años:

Se crea el incentivo tributario a la generación de empleado para jóvenes menores de 28 años, incorporado en la **ley 2010 de 2019** “*Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, (...)*”, de manera particular en el artículo 88 que adicionó el artículo 108-5 al Estatuto Tributario “*Deducción del primer empleo*”. Esta disposición fue desarrollada y reglamentada a través de los siguientes instrumentos legales:

a. El **Decreto 392 de 2021** “*Por el cual se reglamenta el artículo 108-5 del Estatuto Tributario, adicionado por el artículo 88 de la Ley 2010 de 2019*”.

b. La **Resolución 846 de 2021** “*Por medio de la cual se reglamenta la expedición del Certificado de Primer Empleo y el registro anualizado de las certificaciones que acreditan el Primer Empleo*”.

Cabe recordar que, el certificado de primer empleo es un requisito de procedibilidad para que, los contribuyentes estén obligados a presentar declaración de renta y complementarios, puedan aplicar la deducción de hasta el 120% de los pagos que realicen por concepto de salario, en relación con los empleados que sean menores de veintiocho (28) años, siempre y cuando se trate de su primer empleo.

Desde la reglamentación al 12 de agosto 2022, se contempla la siguiente información:

Certificados de Primer Empleo expedidos	364
Solicitudes no aprobadas	286
Solicitudes en trámite	192
Total, de solicitudes	842
Jóvenes vinculados	2.387

Fuente: Subdirección de Formalización.

2. Medidas dirigidas a la generación de empleo formal:

El Gobierno Nacional con la expedición de la **Ley 2155 de 2021**, “*Por medio de la cual se expide la Ley de inversión social y se dictan otras disposiciones*”, en el artículo 24, **creó el incentivo a la**



generación de nuevos empleos con el objetivo de mitigar los efectos socioeconómicos asociados a la pandemia del COVID-19 y reactivar la generación del empleo formal, lo cual permitirá financiar costos laborales, y **estará dirigido a los empleadores que generen nuevos empleos mediante la contratación de trabajadores adicionales.** Incentivo que fue reglamentado mediante el **Decreto 1399 de 2021**, que busca entregar un apoyo estatal a los empleadores que generen nuevos empleos con posterioridad al mes de marzo de 2021, mediante la contratación de trabajadores adicionales y a las cooperativas de trabajo asociado, que vinculen nuevos trabajadores asociados adicionales, de tres grupos poblacionales y para cada uno de ellos reconoce al empleador un aporte estatal tal cómo se describe, a continuación:

- **Jóvenes entre 18 y 28 años**, el empleador recibirá como incentivo un aporte estatal equivalente al veinticinco por ciento (**25%**) de un (1) salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV) por cada uno de estos trabajadores adicionales, dentro de la temporalidad establecida en el artículo 2.2.6.1.10.7 del Decreto 1399 de 2021.
- **Trabajadores que no correspondan a los jóvenes a que hace referencia el numeral anterior**, que devenguen y por tanto coticen hasta tres (3) salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMLMV), el empleador recibirá como incentivo un aporte estatal equivalente al diez (**10%**) de un (1) salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV) por cada uno de estos trabajadores, dentro de la temporalidad establecida en el artículo 2.2.6.1.10.7 del Decreto 1399 de 2021.
- **Mujeres mayores de 28 años**, que devenguen y por tanto coticen hasta tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV), el empleador recibirá como incentivo un aporte estatal equivalente al quince (**15%**) de un (1) salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV) por cada una de estas trabajadoras adicionales, dentro de la temporalidad establecida en el artículo 2.2.6.1.10.7 del Decreto 1399 de 2021.

Desde la generación de este incentivo a junio de 2022, se tienen las siguientes cifras:

Nivel nacional	Nuevos empleos	565,347
	Empleadores con subsidio aprobado	23,440
	Jóvenes (18-28 años)	425,760
	Mujeres (más de 28 años)	75,794
	Hombres (Más de 28 años)	63,793

Fuente: Fuente: Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales – UGPP.

3. Normas específicas para la generación de empleo en población adulta mayor:

Por otro lado, recientemente se expidió la **Ley 2040 de 2020** “*Por medio de la cual se adoptan medidas para impulsar el trabajo para adultos mayores y se dictan otras disposiciones*”, que tiene como objetivo:



*“**Artículo 1:** (...) impulsar el empleo de las personas adultas mayores que no gozan de pensión, promoviendo la autonomía y autosuficiencia económica del adulto mayor, garantizando así el envejecimiento activo, satisfactorio y saludable de la población colombiana.”*

En este sentido, el Ministerio de trabajo para adelantar dicho trámite, expidió una Circular Externa que tiene como fin establecer los *“Lineamientos de acreditación del cumplimiento de requisitos para acceder a los beneficios contemplados en la ley 2040 de 2020”*, en la que se disponen:

“El artículo 2 de la Ley 2040 de 2020 dispone que los empleadores contribuyentes que estén obligados a presentar declaración de renta y complementarios, que contraten a personas que no sean beneficiarias de la pensión de vejez, familiar o de sobrevivencia y que hayan cumplido el requisito de edad de pensión establecido en la Ley, tienen derecho a deducir en el impuesto sobre la renta el 120% del valor de los salarios y prestaciones sociales pagados a estas personas durante los años gravables en los que el empleado permanezca contratado por el empleador contribuyente (...).”

Para efectos de acceder a la deducción de que trata este artículo, el empleador deberá vincular al adulto mayor por lo menos durante un (1) año y con posterioridad al 27 de julio de 2020, fecha de entrada en vigencia de la Ley 2040 de 2020 (...).”

4. Decretos Ley asociados a la asistencia por desempleo e incentivos para retención laboral:

4.1 Ley ordinaria 2039 de 2020: por medio de la cual, se *“(...) dictan normas para promover la inserción laboral y productiva de los jóvenes, y se dictan otras disposiciones”*, En ese marco, la cartera laboral ha expedido una serie de reglamentaciones para dar cuenta de este objetivo, tales como:

a. Resolución 0452 de 2021. *“Por la cual se establecen medidas para implementar el programa Estado Joven: prácticas laborales en el sector público”, con el objeto de que los estudiantes de programas de formación complementaria ofrecidos por las escuelas normales superiores, la educación superior de pregrado, la educación para el trabajo y desarrollo humano y la formación profesional integral del SENA, adelanten sus prácticas laborales de cinco (5) meses en las entidades estatales como escenario de práctica, relacionadas con las necesidades específicas que estas últimas establezcan, recibiendo un auxilio de practica laboral, para que los jóvenes adquieran experiencia profesional a la que se refiere la Ley 2039 de 2020, relacionada con su campo de estudio y mejoren sus niveles de empleabilidad y su transición al mercado de trabajo”.*

4.2 Programa de Apoyo al Empleo Formal -PAEF-: Creado mediante el Decreto Ley 639 de 2020, modificado y prorrogado mediante el Decreto Ley 677 de 2020 y la Ley 2060 de 2020. El PAEF corresponde a un programa social del Estado que otorgó a los beneficiarios un aporte monetario mensual de naturaleza estatal, y hasta por once veces, con el objeto de apoyar y proteger el empleo formal del país durante la pandemia del COVID-19, aplicable a todo trabajador formal. El valor del aporte monetario fue inicialmente del 40% de un Salario Mínimo Legal Mensual Vigente (SMLMV). Posteriormente, y buscando proteger de manera especial a las mujeres, tanto urbanas como rurales, y a determinados sectores económicos afectados en mayor medida por la pandemia, el porcentaje antes mencionado se incrementó a 50% para esta población. Este programa se extendió desde mayo



de 2020 hasta marzo de 2021, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 2155 de 2021 - Ley de Inversión Social (Artículos 21 y 22).

Dentro de los principales resultados de este programa se destacan los siguientes¹:

- 142.999 empleadores se beneficiaron del programa. De ellos el 83.9% fueron personas jurídicas y 16.1% personas naturales.
- 4.151.854 empleados fueron beneficiados.
- \$6.861.509 (cifra en millones de pesos) corresponde al valor total de los aportes monetarios otorgados durante la vigencia del programa a empresas beneficiadas.

Aunado a lo anterior en el marco del PAEF – Micro² (Ley 2155 de 2021), se ha logrado:

- Llegar a 43.146 empleadores.
- Beneficiar a 377.804 empleados, e
- Invertir \$443.602 (cifra en millones de pesos)

4.3 Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios -PAP-: Creado mediante el Decreto Ley 770 de 2020 y modificado por la Ley 2060 de 2020, el PAP fue un programa social del Estado que otorgó a los beneficiarios un único aporte monetario de naturaleza estatal, con el objeto de apoyar y subsidiar parcialmente el primer y segundo pago de la prima de servicios de 2020, con ocasión de la pandemia del COVID-19. Este beneficio era aplicable a todo trabajador formal, indistintamente de su sexo o ubicación, y se aplicó inicialmente para la cuota de la prima de servicios del mes de junio de 2020. Posteriormente, la Ley 2060 de 2020, extendió este beneficio a la segunda cuota de la prima de servicios pagadera en diciembre de 2020. El valor del aporte correspondió a \$220.000 por empleado en cada una de las cuotas.

Dentro de los principales resultados de este programa se destacan los siguientes³:

- 95.307 empleadores se beneficiaron del programa. De ellos el 81.4% fueron personas jurídicas y 18.6% personas naturales.
- 1.048.561 empleados fueron beneficiados. De ellos, el 55.0% fueron hombres y 45.0% mujeres.
- El valor total de los aportes monetarios otorgados durante la vigencia del programa fue de \$289.506 mil millones aproximadamente.

4.4 Programa de auxilio a los trabajadores en suspensión contractual: Creado mediante el Decreto 770 de 2020, con el fin de proteger a los trabajadores que se han quedado sin ingresos, pero que continúan con un vínculo laboral con su empleador, sea por suspensión del contrato o licencia no remunerada, por esto se creó un auxilio del Estado en la modalidad de transferencia monetaria no condicionada, por valor de 160.000 pesos mensuales, por el número de meses en los que el trabajador

¹ Fuente: Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (2021), consultado el 25 de agosto de 2022, disponible en: https://www.paef.ugpp.gov.co/ver20/anexos/Boletin_PAEF_consolidado_errores_operativos.pdf

² Fuente: Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (2021), consultado el 25 de agosto de 2022, disponible en: <https://paef.ugpp.gov.co/ver20/dfV3Micro>

³ Fuente: Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (2021), consultado el 25 de agosto de 2022, disponible en: <https://www.paef.ugpp.gov.co/ver20/anexos/Consolidado-PAP-junio-dic-2020-errores-operativos.pdf>



haya estado en suspensión contractual en el periodo correspondiente de abril a junio del año 2020. Es decir, que esta transferencia mensual se otorgó máximo por tres (3) meses si el trabajador estuvo suspendido durante tres (3) meses.

Con este auxilio se han beneficiado 241.359 empleadores, para un total de 57.998 millones aproximadamente desembolsados⁴.

5. Decretos Ley asociados a la asistencia o protección social:

a. Decreto Ley 659 de 2020: *"Por el cual se entrega una transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor y Jóvenes en Acción y se dictan otras disposiciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".*

d. Decreto 814 de 2020: *"Por el cual se ordena la entrega de transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias en favor de los beneficiarios de los programas Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Familias en Acción y Jóvenes en Acción y se dictan otras disposiciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020".*

6. Emprendimiento:

En la vigencia 2020 se expidió la **ley 2069** *"Por medio del cual se impulsa el emprendimiento en Colombia"*, la misma, aplica para toda aquella persona que tenga proyectos de emprendimiento sin importar el rango de edad y tiene como propósito:

"Artículo 1: (...) establecer un marco regulatorio que propicie el emprendimiento y el crecimiento, consolidación y sostenibilidad de las empresas, con el fin de aumentar el bienestar social y generar equidad".

13. ¿Qué es lo que estamos haciendo internamente, para que no sean aprovechados en su totalidad los beneficios negociados en el marco de los Tratados de Libre Comercio suscritos en nuestro país?

Respuesta: De manera respetuosa me permito informar, que se trasladó la pregunta, por competencia al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo mediante comunicación oficial con Radicado No. 08SE202214000000039900, el cual se anexa al presente documento.

⁴ Unidad de Gestión Pensiones y Parafiscales (2021). Suspendidos. Consultado el 25 de agosto de 2022, disponible en: <https://www.paef.ugpp.gov.co/ver20/index>



14. ¿CREE USTED QUE DEBE REPLANTEARSE O REESTRUCTURARSE EL Tratado de Libre Comercio celebrado con Estados Unidos? Si o No y ¿Cuáles serían las razones?

Respuesta: Este Ministerio considera que debe reforzarse la reciprocidad, toda vez que es muy importante garantizar no solo el cumplimiento de los derechos laborales en Colombia sino también de nuestros Colombianos en Estados Unidos, existen aproximadamente 3.5 millones de Colombianos en ese país que debemos velar porque se les proteja sus derechos como población migrante.

Cordialmente,

GLORIA BEATRIZ GAVIRIA RAMOS

Jefe Oficina Cooperación y Relaciones Internacionales

Proyectó: Oscar Riomaña/CLozano/ggaviria