



2. Despacho del Viceministro General

1.1. Oficina Asesora de Jurídica.

Bogotá D.C.,



Radicado: 2-2022-053664

Bogotá D.C., 21 de noviembre de 2022 07:35

Honorable Representante  
**AGMETH ESCAF TIJERINO**  
Comisión Séptima Constitucional Permanente  
Cámara de Representantes  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
Carrera 7 No. 8 – 68  
Ciudad

Radicado entrada  
No. Expediente 46099/2022/OFI

**Asunto: Comentarios al texto de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley No. 227 de 2021 de la Cámara de Representantes “Por medio de la cual se fomenta el empleo joven, se fortalece el emprendimiento, se establecen mecanismos para aumentar empleabilidad juvenil y se dictan otras disposiciones los jóvenes tienen la palabra”.**

De manera atenta, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>1</sup> y en respuesta a las solicitudes de emitir concepto de impacto fiscal elevadas por los Honorables Representantes, Juan Camilo Londoño Barrera, Martha Lisbeth Alfonso Jurado, Germán Rogelio Rozo Anís y Jorge Alexander Quevedo Herrera, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito al texto de ponencia propuesto para segundo debate al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto “fomentar el empleo joven, el emprendimiento juvenil y establecer mecanismos para aumentar la empleabilidad juvenil en Colombia.”<sup>2</sup>. Para el efecto, consagra como deberes del Gobierno nacional, en cabeza de diferentes entidades del orden nacional, diferentes competencias, entre las cuales se encuentran, principalmente: i) implementar incentivos para las empresas que contraten con el Estado obras públicas y que certifiquen la vinculación laboral de jóvenes sin experiencia laboral; ii) diseñar y ejecutar programas de apoyo, mentorías y financiamiento para jóvenes; iii) promover investigaciones y/o estudios de mercado que permitan analizar y evaluar las barreras en el acceso

<sup>1</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

<sup>2</sup> Gaceta 1113 de 2022. Página 43.



al crédito y la financiación por parte de los jóvenes y emprendimientos jóvenes; iv) crear líneas de financiación para jóvenes emprendedores; v) crear la Política Pública de Incubadoras para brindar apoyo a los negocios en etapas iniciales de jóvenes; vi) poner a disposición de los emprendimientos y empresas de jóvenes un Banco de Datos de información abierta con cifras y análisis cualitativo y cuantitativo, relacionados a la investigación de mercados.

Asimismo, crea a nivel nacional: i) el Sello de Emprendimiento y Empleabilidad Juvenil, ii) el programa social de trabajo remunerado para jóvenes en situación de vulnerabilidad, iii) la Ventanilla de fomento para jóvenes, iv) la Guía de Emprendimiento Joven; v) la obligación de cátedra en instituciones de educación superior de al menos una de las siguientes: educación financiera, inglés profesional, programación de sistemas, análisis de datos, creación de contenidos digitales, ventas, liderazgo corporativo y marketing digital, innovación y emprendimiento.

En cuanto a competencias del orden territorial, consagra las siguientes: i) desarrollo de vitrinas virtuales en las páginas web de las autoridades municipales, como una herramienta de promoción visual y comercial de los emprendimientos juveniles del respectivo municipio; ii) articulación de la estrategia Ventanilla de Fomento para Jóvenes; iii) creación de las Ferias de Emprendimiento Juvenil como espacios físicos temporales organizados estratégicamente por las entidades públicas nacionales y/o territoriales con el fin de dinamizar la economía departamental y municipal en torno a los negocios de emprendimiento desarrollados por jóvenes.

**Respecto de las medidas planteadas en la iniciativa que se traducen en varias competencias del orden nacional**, es claro que las mismas tendrían impacto fiscal para Nación y que por el momento resultan incuantificables, lo que implicaría la asignación de recursos adicionales no contemplados en el Marco de Gasto de Mediano Plazo de los respectivos sectores ni en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Cabe señalar que la asignación de recursos en Colombia se encuentra sometida al principio de legalidad que involucra la incorporación de ingresos y los gastos en el presupuesto; vale decir, para incluir estos recursos en la ley anual de presupuesto debe establecerse el monto de ingresos y, de otro lado, las erogaciones como una autorización máxima de gasto a los órganos que lo conforman.

Conforme a ese principio, las propuestas contenidas en el proyecto de ley tendrían que estar supeditadas a la disponibilidad presupuestal de recursos que puedan ser apropiados para tal fin y las prioridades del gobierno nacional, teniendo en cuenta lo establecido en los artículos 151 y 352 de la Constitución Política. Sobre este particular, los artículos 39 y 47 del Estatuto Orgánico de Presupuesto<sup>3</sup> contemplan que cada una de las entidades involucradas tendrán que ajustarse a las disponibilidades presupuestales en la ejecución de la política pública, además de que cada una de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, dentro de su autonomía presupuestal, deberán incluir en los respectivos anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos, que de acuerdo con sus competencias y conforme a las leyes anteriores, se propongan realizar durante la respectiva vigencia fiscal.

<sup>3</sup> Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.



Sin perjuicio de lo anterior, **particularmente frente a las competencias que la iniciativa consagra en cabeza del SENA**, cabe señalar que esa entidad es la encargada de cumplir la función que le corresponde al Estado de invertir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores colombianos, ofreciendo y ejecutando la Formación Profesional Integral gratuita, para la incorporación y el desarrollo de las personas en actividades productivas que contribuyan al desarrollo social, económico y tecnológico del país<sup>4</sup>. En este sentido, la entidad tiene como uno de sus objetivos principales contribuir al desarrollo comunitario a nivel urbano y rural, para su vinculación o promoción en actividades productivas de interés social y económico, siendo algunas de sus funciones:

- Organizar, desarrollar, administrar y ejecutar programas de formación profesional integral, en coordinación y en función de las necesidades sociales y del sector productivo,
- Diseñar, promover y ejecutar programas de formación profesional integral para sectores desprotegidos de la población.

Por tanto, el SENA tiene actualmente la función y la capacidad de adaptar o desarrollar programas de capacitación y certificación laboral enfocados a grupos poblacionales específicos, sin que ello requiera erogación adicional alguna.

**En lo que respecta a la Ventanilla de Fomento para Jóvenes y el Banco de Datos de información en cabeza de iNNpulsa Colombia**, este Ministerio se permite informar que, de acuerdo con el articulado propuesto, no es posible determinar el alcance de dichas herramientas, sin embargo, por cuanto aquellas se refieren al desarrollo de sistemas de información o registro, esta Cartera podría estimar sus costos a partir de referentes presupuestales. Para el efecto, por ejemplo, la creación del Sistema de Información del Observatorio Nacional de Seguridad Vial asciende alrededor de **\$14.470 millones**<sup>5</sup>, sin contar con las erogaciones para el mantenimiento de este. A este respecto, y nuevamente a modo de ejemplo, para la vigencia 2022, se han destinado alrededor de **\$5.710 millones** al funcionamiento del sistema de información que ya existe en el Instituto Nacional de Salud (INS) mediante el proyecto de fortalecimiento institucional en tecnologías de información y comunicaciones. Estos gastos en los que podría incurrir la Nación no se encuentran contemplados en el Presupuesto General de la Nación, ni en el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni en las estimaciones del Marco de Gasto de Mediano Plazo de los sectores involucrados en su ejecución. **De otra parte, frente al establecimiento de nuevas cátedras obligatorias**, es pertinente resaltar que tanto este Ministerio como el Ministerio de Educación Nacional (MEN) en conceptos institucionales sobre otros proyectos de ley de esta misma índole han manifestado que cualquier tipo de iniciativas que incorpore cátedras o temas puntuales de enseñanza podría ir en contravía de las propuestas curriculares contemporáneas y limitar la autonomía escolar otorgada en virtud de la Ley 115 de 1994<sup>6</sup>, que les permite a las Instituciones establecer su Proyecto Educativo Institucional (PEI) respectivo.

<sup>4</sup> Ley 119 de 1994. Por la cual se reestructura el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, se deroga el Decreto 2149 de 1992 y se dictan otras disposiciones.

<sup>5</sup> Proyecto del PGN denominado: "Desarrollo del Sistema de Información del Observatorio Nacional de Seguridad Vial Nacional" en la Agencia Nacional de Seguridad Vial – vigencia 2021, actualizado por IPC a precios 2022.

<sup>6</sup> Por la cual se expide la Ley General de Educación.



En cualquier caso, sería necesario que el Ministerio de Educación Nacional establezca si la propuesta de ley daría lugar a costos adicionales a cargo de la Nación, que a su vez represente un impacto a las finanzas públicas del orden nacional y territorial, toda vez que los recursos para el funcionamiento de los establecimientos educativos oficiales son cubiertos de parte de la Nación con la participación correspondiente a educación del Sistema General de Participaciones de las entidades territoriales, los cuales son una bolsa única de recursos calculados, de acuerdo a los parámetros establecidos en los artículos 356 y 357 de la Constitución Política. En tal sentido, en caso de generarse un costo adicional dicha bolsa no aumentaría, por lo que tendrían que distribuirse los recursos entre más obligaciones a su cargo, o recurrir a otras fuentes adicionales de financiación, que no están especificados en esta iniciativa, tal como lo exige el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>7</sup>.

De igual forma, respecto a la modificación del PEI de los establecimientos educativos universitarios, esto podría desbordar el ordenamiento legal y constitucional, en particular el artículo 69 constitucional en el que se garantiza la autonomía universitaria, cuyo fundamento reside en *“la necesidad de que el acceso a la formación académica de las personas tenga lugar dentro de un clima libre de interferencias del poder público tanto en el campo netamente académico como en la orientación ideológica, o en el manejo administrativo y financiero del ente educativo”*<sup>8</sup> y cuyo ámbito abarca la posibilidad de estos establecimientos de *“(…) (i) darse y modificar sus estatutos; (ii) establecer los mecanismos que faciliten la elección, designación y períodos de sus directivos y administradores (iii) desarrollar sus planes de estudio y sus programas académicos, formativos, docentes, científicos y culturales; (iv) seleccionar a sus profesores y admitir a sus alumnos; (v) asumir la elaboración y aprobación de sus presupuestos y (vi) administrar sus propios bienes y recursos (…)”*<sup>9</sup> (Subrayado fuera de texto)

**En cuanto a las competencias establecidas en cabeza de las entidades territoriales**, el Proyecto de ley no precisa las fuentes de financiamiento para la ejecución de las mismas, de manera que se estaría desatendiendo lo normado en el artículo 356 Superior, que en su tenor establece que *“No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas”*. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que *“el legislador, por expreso mandato constitucional, debe respetar la garantía institucional de la autonomía territorial y la regla constitucional según la cual no es posible el traspaso de competencias a las entidades territoriales sin garantizar la existencia de los recursos necesarios para su cumplimiento”*<sup>10</sup>.

Por otro lado, si bien la Ley 715 de 2001 dentro de las competencias de los municipios y distritos establece la obligación de atender con recursos propios del Sistema General de Participaciones u otros recursos la financiación de proyectos relacionados con la promoción del desarrollo<sup>11</sup>, la atención a grupos vulnerables<sup>12</sup> y el empleo<sup>13</sup>, los recursos son limitados, por lo que el cumplimiento de los objetivos de la iniciativa podrían

<sup>7</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-810 de 2003. M.P Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>9</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-162 de 2008. M.P Humberto Antonio Sierra Porto

<sup>10</sup> Corte Constitucional – Sentencia C-219 de 1997.

<sup>11</sup> Ley 715 de 2001 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. Artículo 75, numeral 76.10.

<sup>12</sup> *Ibidem*, numeral 76.11.

<sup>13</sup> *Ibidem*, numeral 76.18.



no ser alcanzados, además de que podría poner en riesgo el cumplimiento de deberes legales territoriales previamente establecidos.

Adicional a lo que se ha venido señalando, es necesario resaltar la necesidad de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003<sup>14</sup>, el cual establece que toda iniciativa 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.

Sobre este particular, es preciso resaltar que la Corte Constitucional ha señalado el deber del Congreso de la República de evaluar el impacto fiscal de las medidas incorporadas en los proyectos de Ley que ordenan gasto, esto es, suscitar una mínima consideración que le permita a esa Corporación establecer referentes básicos para dimensionar los efectos fiscales que trae cada iniciativa, con fundamento en las exigencias contenidas en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003. Así, por ejemplo, lo advirtió recientemente en la sentencia C- 075 de 2022<sup>15</sup>.

Por último, se debe tener presente que el actual Gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con participación de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y otros actores, y presentará el respectivo proyecto de ley a consideración del Congreso, para su trámite, debate y aprobación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 339 y siguientes de la Constitución Política y la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo<sup>16</sup>, el cual tendrá por principales ejes temáticos: i) ordenamiento territorial, ii) seguridad humana, iii) seguridad alimentaria, iv) transformación de la matriz energética, v) convergencia social-regional y vi) la estabilidad fiscal<sup>17</sup>.

Bajo ese contexto y particularmente respecto al asunto y las preocupaciones de que trata la iniciativa, relacionadas con el fomento del empleo juvenil, esta Cartera debe destacar que, desde el Plan Nacional de Desarrollo, el Gobierno nacional buscará promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, para lo cual se buscará implementar, entre otros, un programa con el que se logre proporcionar empleo con un salario básico a quienes no logren acceder a un trabajo formal mediante otros medios, priorizando el beneficio para los desempleados, jóvenes, mujeres, trabajadores informales, las economías populares y los territorios.<sup>18</sup>

<sup>14</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

<sup>15</sup> Comunicado de Prensa No. 6, Corte Constitucional, marzo 3 de 2022

<sup>16</sup> Ley 152 de 1994 "Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo".

<sup>17</sup> <https://www.dnp.gov.co/Paginas/DNP-presento-los-seis-ejes-tematicos-que-seran-la-base-del-plan-nacional-de-desarrollo.aspx>

<sup>18</sup> Colombia potencia mundial de la vida. Plan de Gobierno 2022-2026. Página 26.





Por lo expuesto, este Ministerio se abstiene de emitir concepto favorable, no obstante, manifiesta la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,

**DIEGO GUEVARA**  
Viceministro General  
DGPPN/DAF/OAJ

**UJ-1296/2022**

**Elaboró:** María Camila Pérez Medina

**Revisó:** German Andrés Rubio Castiblanco

Con copia a: Dr. Ricardo Alfonso Albormoz Barreto, Secretario Comisión Sexta de la Cámara de Representantes.



EBzJ f+zj YKMg qwNz YROV MVgt 0G4=  
Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedeelectronica.minhacienda.gov.co>

VICEMINISTRO CÓDIGO 0020

Firmado digitalmente por: DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTANEDA

Firmado digitalmente por: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

PBX: (57)601 3811700

Relación con el Ciudadano (57)601 6021270-Línea Nacional:018000910071

[relacionciudadano@minhacienda.gov.co](mailto:relacionciudadano@minhacienda.gov.co)

Carrera 8 No. 6C-38 Bogotá D.C.

[www.minhacienda.gov.co](http://www.minhacienda.gov.co)