



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - N° 236

Bogotá, D. C., miércoles, 7 de abril de 2021

EDICIÓN DE 25 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 426 DE 2021 SENADO

*por medio de la cual se establecen los cargos, oficios o profesiones susceptibles de aplicación de la inhabilidad por delitos sexuales contra menores y se dictan otras disposiciones.*

#### PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_\_

*Por medio de la cual se establecen los cargos, oficios o profesiones susceptibles de aplicación de la inhabilidad por delitos sexuales contra menores y se dictan otras disposiciones.*

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La exposición de motivos que fundamenta la presente iniciativa estará estructurada de la siguiente manera:

1. Fundamentos Constitucionales y Antecedentes Legales
2. Objeto y Justificación de la iniciativa.
3. Contenido de la Iniciativa.
4. Proposición
5. Articulado

#### 1. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y ANTECEDENTES LEGALES.

##### ✓ FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

**ARTICULO 44.** Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquiera persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

##### ✓ ANTECEDENTES LEGALES.

**Ley 1918 de 2018.** Por medio de la cual se establece el régimen de inhabilidades a quienes hayan sido condenados por delitos sexuales cometidos contra menores, se crea el registro de inhabilidades y se dictan otras disposiciones.

**Ley 1329 DE 2009** Por medio de la cual se modifica el Título IV de la Ley 599 de 2000 y se dictan otras disposiciones para contrarrestar la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes.

**Ley 1236 DE 2008** Por medio de la cual se modifican algunos artículos del Código Penal relativos a delitos de abuso sexual

**Ley 1146 de 2007** Prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, niñas y adolescentes.

**Ley 1098 de 2006** Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.

##### ✓ LEGISLACIÓN COMPARADA <sup>1</sup>

Los sistemas de registro como mecanismos de protección social a los niños y niñas frente a las agresiones sexuales han tenido un amplio desarrollo en las legislaciones extranjeras, con adaptaciones propias de cada sistema de derecho.

##### 1) CHILE

###### a) Registro de inhabilidades por delitos sexuales con menores de edad

El Registro de Inhabilidades de condenados por delitos sexuales contra menores de edad permite saber si una persona ha sido condenada por violación, abuso sexual, actos de connotación sexual y producción de pornografía infantil; sustracción de menores y robo con violencia o intimidación a menores de edad.

b) **Acceso de información a la comunidad.** Basta ingresar al sitio web del Registro Civil y acceder al banner Consulta de inhabilidades para trabajar con menores de edad, en el cual de manera sencilla y gratuita obtendrá la información requerida. Ingresando el nombre y rut de quién consulta y de la persona a verificar, el sistema de manera inmediata indicará si esta se encuentra inhabilitada para trabajar con menores de edad.

##### 2) ESTADOS UNIDOS DE NOROCCIDENTE

a) **Evolución legislativa del sistema de registro de los ofensores sexuales.** Desde 1947, California cuenta con una ley de registro para ofensores sexuales condenados, para ser aplicada en todo el estado. Sin embargo, entre ese año y 1989, sólo doce estados habían adoptado leyes de registro. A partir de 1990 la política pública cambia radicalmente, así el estado de Washington promulgó la primera ley de registro y notificación a la comunidad (Community Protection Act of

<sup>1</sup> Tomado de informe elaborado por la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, para la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados, en el marco de la discusión del proyecto de ley que establece un registro público de condenados por delitos de abusos sexuales cometidos contra menores de edad, Boletín 3234-07, en julio de 2010.

1990), permitiendo la difusión de la información identificadora de los registrados a las comunidades en las que estos viven.

**2. OBJETO Y JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA.**

**2.1 OBJETO.**

La presente iniciativa tiene por objeto establecer los cargos, oficios o profesiones susceptibles de aplicación de la inhabilidad por delitos sexuales contra menores en los términos de la Ley 1918 de 2019.

Lo anterior, en consonancia con el pronunciamiento de la Corte Constitucional en sentencia C-040 de 2020 que determino que el competente para definir "aquellos cargos, oficios o profesiones que teniendo una relación directa y habitual con menores de edad son susceptibles de aplicación de la inhabilidad por delitos sexuales cometidos contra menores" es el Congreso de la República, y no del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF.

**2.3. INHABILIDAD POR DELITOS SEXUALES CONTRA MENORES.**

En Colombia, cada hora tres niños son violentados sexualmente; para el 2018 los exámenes médicos legales sexológicos por presunto delito sexual practicados a niños, niñas y adolescentes representó el 87,45 % del total de la violencia sexual (Forensis 2018 INML)<sup>2</sup>, en suma, ser niño o niña en nuestro país se ha convertido en un riesgo. Este panorama exige a todas las instituciones del poder público adelantar dentro del marco de sus competencias, las transformaciones que se requieren en aras de garantizar una niñez segura.

Con miras a establecer estas garantías, la Corte Constitucional en Sentencia T-512 de 2016, evidenció un vacío legislativo sobre la creación de un régimen de inhabilidad en términos de idoneidad, para el caso de infractores de la ley penal por delitos sexuales con menores. (caso del rector nombrado luego de ser condenado por los delitos de acceso carnal abusivo con menor de 14 años, en concurso homogéneo agravado con pornografía infantil<sup>3</sup>); en dicho fallo, exhortó a las entidades competentes, entre ellos al Congreso de la República, a establecer un marco de protección vigoroso de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, que refleje su interés superior y la prevalencia de sus derechos fundamentales, adoptando un régimen de inhabilidades para aquellos cargos que demanden altos estándares de idoneidad.

En pronunciamiento de esta Corporación se aludió: "La Sala es consciente de la posibilidad de que existan ciertos escenarios concretos en los cuales algunos particulares precisen tener

<sup>2</sup> Forensis: Datos para la vida Instituto Nacional de Medicina Legal. INML (2018). Puede encontrarse en: <https://www.medicinalegal.gov.co/documents/2014/3/86932/Forensis+2018.pdf?e4816d4-3da3-1f0-2779-e7b5e3962d60>.  
<sup>3</sup> T-512 de 2016 Referencia: Expediente T-5.474.128 Magistrado Ponente: LUIS ERNESTO VARGAS SILVA Bogotá, D.C., dieciséis (16) de septiembre de dos mil dieciséis (2016)

posteriormente fue sancionada mediante la Ley 1918 de 2018 y reglamentada por parte del Gobierno Nacional, con el apoyo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF mediante el Decreto 753 de 2019.

El contenido de esta iniciativa corresponde al siguiente:

- ✓ Establece un régimen de inhabilidades para quienes han sido condenados por delitos sexuales contra menores, quienes no podrán desempeñar cargos, oficios o profesiones que involucren una relación directa y habitual con menores de edad.
- ✓ Crea el registro de inhabilidades por delitos sexuales. Una sección especial del certificado de antecedentes judiciales de carácter reservado que contendrá la inhabilidad para ejercer cargo, profesión u oficio que implique relación directa y habitual con menores de edad. El certificado de inhabilidad por delitos sexuales cometidos contra menores será expedido a solicitud de las entidades públicas o privadas obligadas previa y expresamente autorizadas por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
- ✓ Establece el deber de verificación del registro de inhabilidades en el desarrollo de los procesos de selección de personal para el desempeño de cargos, oficios, profesiones que involucren una relación directa y habitual con menores por parte de las entidades públicas o privadas que defina el decreto reglamentario.

Medidas acordes al precedente interpretativo de la máxima constitucional del interés superior del menor establecido en nuestra carta política y en los instrumentos internacionales que integran el bloque de constitucionalidad entre estos la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), así como de los diversos pronunciamientos de la H. Corte Constitucional que lo postulan como guía en el ejercicio de ponderación de derechos inmersos en conflicto<sup>8</sup>.

**✓ PRONUNCIAMIENTO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL LEY 1918 DE 2018.**

Sobre la Ley 1918 de 2018 fue interpuesta demanda de inconstitucionalidad, que dio lugar al pronunciamiento de la Corte mediante la Sentencia C-407 de 2020, el alto tribunal se preguntó si la inhabilidad contenida en el artículo 219-C del Código Penal que dispone como pena o consecuencia jurídica de un delito, la inhabilitación de quienes hayan sido condenados por la comisión de delitos contra la libertad y formación sexuales de persona menor de 18 años, a efecto de ocluir el desempeño de cargos, oficios, o profesiones que involucren una relación directa y habitual con menores de edad en los términos que establezca el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- desconoce la dignidad humana pues: i) constituye una pena cruel e inhumana (artículo 12 C.Pol), ii) vulnera el derecho a la intimidad y al buen nombre (artículo 15 C.Pol), iii)

<sup>8</sup> Sentencia T-408 de 1995. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

conocimiento sobre si alguien registra antecedentes penales o no. Como mera hipótesis, la Corte se plantea el caso de la contratación de profesores o profesoras para un jardín infantil. En estos eventos, el deber de protección de los y las menores aunado a su interés superior, habilitarian a los particulares para exigir información suficiente en relación con la existencia o no de antecedentes penales, sobre todo en materia de violencia intrafamiliar, delitos contra la libertad sexual, etc., en relación con posibles futuros empleados.

(...) el caso de la protección de la niñez, sería una posible excepción a la limitación en la circulación de la información sobre antecedentes penales que propone la Corte como parte de la decisión en este caso<sup>4</sup>. (subrayado y negrilla fuera de texto).

En nuestro país, en lo que atañe a las cifras de reincidencia, entendida como reingreso al Sistema Penitenciario y Carcelario, encontramos que del total de Población Privada de la Libertad (PPL) por delitos sexuales contra niños, niñas y adolescentes, cerca del 9% es reincidente<sup>5</sup> (INPEC-2019). En relación con el total de población reincidente, que es de 19.226 por todos los delitos en el Sistema Penitenciario y Carcelario, las personas que presentan reincidencia por delitos sexuales contra niños, niñas y adolescentes representan el 6,47%. (INPEC- 2019).

En lo que concierne a los escenarios del hecho constitutivo de delito sexual, los escenarios educativos ocupan el tercer lugar con un porcentaje de ocurrencia del 3,10% de casos, áreas recreativas y deportivas 1,36%; los lugares de cuidado personal 0,28%; sitios de culto religioso 0,11%; sitio de actividades culturales, 0,13%; (INML -2018)<sup>6</sup>.

Según la actividad que desempeñaba la víctima durante el hecho, es dable resaltar que en actividades relacionadas con su cuidado personal el número correspondieron a un 30,67 % de los casos; asistencia a eventos culturales o deportivos 6,58%; estudios y aprendizaje 0,74%. (INML -2018)<sup>7</sup>.

Estas cifras nos permiten, justificar que la exigencia de idoneidad a quienes desempeñaran actividades de cuidado en los entornos de formación de nuestros niños y niñas, es una medida de prevención y protección frente a aquellos escenarios en los que se encuentran en mayor vulnerabilidad.

Por ello, desde el año 2016 fue promovido ante el Congreso de la Republica la iniciativa "Por medio del cual se establece el régimen de inhabilidades a quienes hayan sido condenados por delitos sexuales contra menores, se crea el registro de inhabilidades y se dictan otras disposiciones" que

<sup>4</sup> Sentencia SU458/12. M.P. ADRIANA MARIA GUILLEN ARANGO. Bogotá D.C. veintuno (21) de Junio de dos mil doce (2012).  
<sup>5</sup> Fuente. Gaceta del Congreso 1004 de 209. Sispec - INPEC. Valores consolidados a 8 de agosto de 2019. Puede encontrarse en: [http://www.secretariasenado.gov.co/cgi/leqibus/leqibus/gacetas/2019/GC\\_1004\\_2019.pdf](http://www.secretariasenado.gov.co/cgi/leqibus/leqibus/gacetas/2019/GC_1004_2019.pdf)  
<sup>6</sup> Fuente. Forensis. Instituto nacional de medicina legal. Exámenes médico legales por presunto delito sexual según escenario del hecho y sexo de la víctima. Colombia, año 2018.  
<sup>7</sup> Fuente. Forensis. Instituto nacional de medicina legal. Exámenes médico legales por presunto delito sexual según escenario del hecho y sexo de la víctima. Colombia, año 2018.

desconoce la prohibición constitucional de penas imprescriptibles (artículo 28 C.Pol) y iv) afecta el debido proceso (artículo 29 C.Pol).

Ante estos cuestionamientos, la Sala Plena entendió que, la inhabilidad en sí misma, con un límite temporal determinado no se constituye en una medida inconstitucional por lo que esta oportunidad se declaró la exequibilidad de la disposición en estudio (art. 1° Ley 1918 de 2018), en el entendido que la duración de la pena accesoria referida en la mencionada disposición, deberá sujetarse a los límites temporales que para dichas penas establezca el Código Penal.

Adicionalmente la Corte entendió que la competencia otorgada por el artículo mencionado al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, tal y como señalaron los demandantes desconoce el principio de legalidad (artículo 29 C.Pol), pues la competencia para "definir aquellos cargos, oficios o profesiones que teniendo una relación directa y habitual con menores de edad son susceptibles de aplicación de la inhabilidad por delitos sexuales cometidos contra menores" no puede ser ejercida por el ICBF sino por el Congreso de la República.

Por lo anterior, se declaró la inexecutable de la expresión "en los términos que establezca el instituto Colombiano de Bienestar Familiar o quien haga sus veces" contenida en el artículo 1° de la Ley 1918 de 2018, así como de la totalidad del artículo 2° de la misma ley y de la expresión "por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar" contenida en el artículo 4°.

**✓ Consecuencias del pronunciamiento de la Corte.**

El pronunciamiento de la Corte deja en firme la constitucionalidad de la inhabilidad por delitos sexuales contra menores, condicionada a una temporalidad previamente definida en la ley penal. Al mismo tiempo, establece que será el Congreso de la Republica quien deberá definir los cargos, oficios o profesiones sobre los cuales aplicará tal inhabilidad.

Bajo este entendido, el Registro de Ofensores y la Inhabilidad requieren para su operación un pronunciamiento del legislativo en torno a los cargos oficios o profesiones sobre los cuales operará la restricción; hasta tanto no se subsane el vacío normativo, esta poderosa herramienta de prevención y protección de los menores de edad carecerá de eficacia en el ordenamiento jurídico colombiano.

**3. CONTENIDO DE LA INICIATIVA.**

- Precisa el límite temporal de la inhabilidad por delitos sexuales contra menores,
- Establece qué se entenderá por "relación directa y habitual con menores de edad" para efectos de definir las profesiones que serán susceptibles de aplicación de la inhabilidad por delitos sexuales contra menores.
- Define de manera enunciativa los cargos, oficios o profesiones susceptibles de aplicación de la inhabilidad por delitos sexuales contra menores.

**4. PROPOSICIÓN**

En este sentido, en mi condición de miembro del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 152 de la Constitución Política de Colombia, permito poner a consideración del Honorable Congreso, este proyecto de Ley.

  
**NADYA BLEW SCAFF**  
 SENADORA DE LA REPUBLICA

**PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_\_**

*Por medio de la cual se establecen los cargos, oficios o profesiones susceptibles de aplicación de la inhabilitación por delitos sexuales contra menores y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República

**DECRETA**

**Artículo 1°.** Modifíquese el artículo 1 de la ley 1918 de 2019 el cual quedara así:

**ARTÍCULO 1o.** Adiciónese el artículo 219-C a la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

**Inhabilitaciones por delitos sexuales cometidos contra menores:** Las personas que hayan sido condenadas por la comisión de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual de persona menor de 18 años de acuerdo con el Título IV de la presente ley; serán inhabilitadas para el desempeño de cargos, oficios o profesiones que involucren una relación directa y habitual con menores de edad. El juez fijará la duración de la inhabilitación en el fallo condenatorio sujetándose a los límites temporales establecidos en art 51 de este Código.

**Artículo 2°.** Modifíquese el inciso tercero del artículo 51 de la Ley 599 de 2020, el cual quedará así:

La inhabilitación para el ejercicio de profesión, arte, oficio, industria o comercio de seis (6) meses a veinte (20) años. Tratándose de delitos contra la libertad, integridad y formación sexual de persona menor de 18 años de acuerdo con el Título IV de la presente ley, la inhabilitación para el desempeño de cargos, oficios o profesiones que involucren una relación directa y habitual con menores de edad será de diez (30) años a (60) años; esta inhabilitación será ejecutada con posterioridad al cumplimiento de la pena principal.

**Artículo 3°.** Adiciónese el artículo 2° de la Ley 1918 de 2018, el cual quedará de la siguiente manera:

**Cargos, oficios o profesiones susceptibles de aplicación de la inhabilitación por delitos sexuales contra menores.** Son susceptibles de aplicación de la inhabilitación especial por delitos contra la libertad, integridad y formación sexual cometido contra persona menor de 18 años, los cargos, oficios o profesiones desarrollados en los ámbitos: educativo, recreativo de cuidado, protección, asistencia, salud, nutrición, bienestar, cultural, artístico, deportivo, religioso, seguridad; que impliquen un trato directo y habitual con el menor de edad.

13. Personal civil vinculado a cuerpos de salvamento y defensa de la población (Defensa Civil, Bomberos, otros).

14. Instructores, formadores, orientadores de los centros de desarrollo y bienestar de estimulación temprana o primera infancia.

15. Representantes legales y miembros de juntas directivas de entidades públicas y privadas que prestan servicios para la atención de los niños, las niñas y adolescentes.

16. Cualquier cargo, oficio o profesión que demuestre un trato directo y habitual con menores de edad.

**Parágrafo.** Los cargos, oficios o profesiones enunciados, pueden ser ejecutados en el marco de una relación de carácter remunerado o no remunerado; en causa o actividad que desarrolla una entidad pública o privada.

**Artículo 4°** Modifíquese el artículo 5 de la Ley 1918 de 2018, el cual quedará así:

**Artículo 5°. Sanciones.** La omisión al deber de verificación en los términos de la presente ley o la contratación de personas inhabilitadas para el ejercicio de los cargos, oficios o profesiones mencionadas en el artículo 2 acarreará a las entidades públicas o privadas y/o personas naturales contratantes, sanción consistente en multa equivalente al valor de cinco (5) a cien (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Parágrafo 1. Las sanciones a las que se refiere el inciso anterior, serán impuestas por el Instituto Colombiano de Bienestar familiar - ICBF mediante el procedimiento sancionatorio regulado por ley 1437 de 2011.

Parágrafo 2. El valor de las multas causadas con ocasión de las sanciones anteriormente referidas, será recaudado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF y será destinado al Fondo contra la Explotación Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes, creado por el artículo 24 de la Ley 679 de 2001.

**Artículo 5°:** La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

  
NADYA BLEL SCAFF  
SENADORA DE LA REPUBLICA

Para los efectos de la presente ley se entenderá por trato directo y habitual, el contacto o la interacción personal o a través de cualquier medio tecnológico, que se genere en el ejercicio del cargo, profesión u oficio, de forma frecuente con los menores de edad.

Dentro de otros cargos, oficios o profesiones que implican un trato directo y habitual se relacionan los siguientes:

1. Docentes, directivos docentes, coordinadores, orientadores, personal administrativo y demás vinculado a instituciones de educación formal en los distintos niveles educativos. (inicial, preescolar, básica primaria o secundaria, media o superior).

2. Formadores, instructores y demás personal vinculado a educación para el trabajo y el desarrollo humano (antes denominada educación no formal).

3. Personal de atención directa al público en servicios culturales, de recreación y deporte, entre otros (Ludotecas, bibliotecas, parques, clubes deportivos o centros de diversiones).

4. Personal de servicio de transporte escolar.

5. Personal de atención directa al público en servicios de hotelería y turismo.

6. Agentes educativos institucionales y comunitarios de modalidades y estrategias enmarcadas en el servicio público de bienestar familiar, bien sea en prevención o protección, (Hogares de Paso y servicios de Albergue y Cuidado).

7. Personal médico, de psicología, de enfermería, odontología o demás personal de salud, de atención directa al público.

8. Personal de servicios de limpieza en entornos familiares, educativos, recreativos, deportivos, o de contacto directo a público.

9. Sacerdotes, pastores, catequistas y guías espirituales.

10. Personal de ventas y comercio, de atención directa al público cuyo público objetivo es población infantil.

11. Personal de servicios de cuidados personales en ámbito institucional o a domicilio. (auxiliares de enfermería, acompañantes o cuidadores especializados en la atención de personas, otros).

12. Agentes de protección y seguridad. (personal vinculado a empresas de seguridad privada, servicios de logística y seguridad en eventos públicos, otros).

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 26 de marzo de 2021

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 426/21 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN LOS CARGOS, OFICIOS O PROFESIONES SUSCEPTIBLES DE APLICACIÓN DE LA INHABILIDAD POR DELITOS SEXUALES CONTRA MENORES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES" "me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadoras, NADIA GEORGETTE BLEL SCAFF. La materia de qué trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO  
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – MARZO 26 DE 2021

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión PRIMERA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprinta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

ARTURO CHAR CHALJUB

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 427 DE 2021  
SENADO**

*por medio de la cual se modifica el artículo 5° del Decreto Legislativo 491 de 2020 para favorecer las condiciones de acceso a la información y del control social sobre la gestión pública durante la emergencia sanitaria derivada de la pandemia del Covid-19.*

**Proyecto de ley No. \_\_\_ de 2020**

*por medio de la cual se modifica el artículo 5° del Decreto Legislativo 491 de 2020 para favorecer las condiciones de acceso a la información y del control social sobre la gestión pública durante la emergencia sanitaria derivada de la pandemia del Covid-19*

El Congreso de Colombia  
DECRETA:

**Artículo 1:** Objeto. El objeto de esta ley es favorecer las condiciones de acceso a la información y de control social que ejercen los periodistas, los medios periodísticos, las organizaciones de la sociedad civil de protección de derechos humanos, las instituciones y personas que ejercen control social a través de la investigación social y académica, los integrantes de los cuerpos colegiados territoriales y locales de elección popular que ejercen control a la administración; y las veedurías ciudadanas.

Parágrafo: En desarrollo del artículo 83 constitucional, no se le exigirá acreditación a los peticionarios beneficiados por esta ley. La simple afirmación de los peticionarios de encontrarse en alguna de las situaciones previstas será suficiente para aplicar la excepción del artículo 2° de esta ley.

**Artículo 2:** Adiciónese un parágrafo 2° al artículo 5° del Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, así:

Parágrafo 2°: La ampliación de los términos para atender peticiones no aplica a las presentadas por:

1. Periodistas independientes, periodistas afiliados a un medio de comunicación o por medios periodísticos en ejercicio de su labor;
2. Organizaciones de la sociedad civil defensoras de derechos humanos o sus integrantes.

3. Instituciones y personas que ejerzan control social a través de la investigación social o académica, en el ejercicio de sus labores.
4. Integrantes de cuerpos colegiados territoriales y locales de elección popular, en el ejercicio del control a la administración.
5. Veedurías ciudadanas, en el ejercicio de la vigilancia a la gestión pública y el control a la administración.

**Artículo 3°:** Vigencia. Esta ley rige a partir de su promulgación.

En los anteriores términos se pone a consideración del Congreso de la República el articulado del Proyecto de Ley.

  
**Jorge Eduardo Londoño Ulloa**  
Senador de la República

  
**Rodrigo Lara Restrepo**  
Senador de la República


  
**Roy Barreras Montealegre**  
Senador de la República


  
**Angélica Lozano Correa**  
Senadora de la República

  
**Alexander López Maya**  
Senador de la República

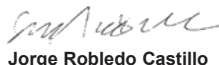
  
**Luis Fernando Velasco**  
Senador de la República

  
**Esperanza Andrade Serrano**  
Senadora de la República


  
**Iván Neme Vásquez**  
Senador de la República

  
**Eduardo Enriquez Maya**  
Senador de la República

**Eduardo Emilio Pacheco Cuello**  
Senador de la República

  
**Jorge Robledo Castillo**  
Senador de la República

  
**Antonio Sanguino Páez**  
Senador de la República

  
**Aida Aveila Esquivel**  
Senadora de la República

  
**Iván Marulanda Gómez**  
Senador de la República

  
**Juan Luis Castro Córdoba**  
Senador de la República

  
**José Aulo Polo Narváez**  
Senador de la República

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS  
Proyecto de ley No. \_\_\_ de 2020**

*por medio de la cual se modifica el artículo 5° del Decreto Legislativo 491 de 2020 para favorecer las condiciones de acceso a la información y del control social sobre la gestión pública durante la emergencia sanitaria derivada de la pandemia del Covid-19*

**1. COMPETENCIA DEL LEGISLADOR PARA MODIFICAR EL ARTÍCULO 5 DEL DECRETO LEGISLATIVO 491 DE 2020**

El artículo 215 de tenor constitucional faculta al Presidente de la República, con la firma de todos sus ministros, a declarar estado de emergencia económica, social y ecológica. El efecto de esta declaratoria es que el Presidente queda investido por el término de duración de la emergencia para dictar decretos con fuerza de ley, con la firma de todo el gabinete ministerial, para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. El inciso 6° del mismo artículo dispone que el Congreso de la República tiene la competencia para derogar, modificar o adicionar los decretos legislativos expedidos en virtud de la emergencia.<sup>1</sup> Para los decretos cuyo contenido sea ordinariamente de iniciativa de los integrantes del Congreso esta competencia del legislador podrá ejercerse en todo tiempo. La ley estatutaria 137 de 1994 reprodujo también esta disposición en el inciso 2° de su artículo 49.<sup>2</sup>

El artículo 5° del Decreto Legislativo 491 de 2020 amplió los términos previstos para obtener respuesta en el ejercicio del derecho fundamental a presentar peticiones durante la emergencia sanitaria. El literal a. del artículo 152 de la Constitución dispone que el Congreso es el llamado a regular estos derechos.

<sup>1</sup> El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.

<sup>2</sup> También podrá, en cualquier momento, ejercer estas atribuciones en relación con las materias que sean de iniciativa de sus miembros.



En atención al artículo 154, el contenido material del artículo 5° del Decreto Legislativo 491 de 2020 hace parte de la órbita de la iniciativa legislativa de los integrantes del Congreso de la República. En consecuencia, el Congreso tiene la competencia para derogar, adicionar o modificar **en todo tiempo** el contenido del artículo 5° del Decreto Legislativo 491 de 2020.

La Corte Constitucional en ejercicio del control automático de constitucionalidad de los decretos legislativos decidió declarar la exequibilidad condicionada de este artículo, bajo el entendido que también aplica a los privados que deban atender solicitudes. La Corte estimó "que la ampliación transitoria de los términos para atender las peticiones contemplada en el artículo 5° es conforme a la Constitución, porque si bien es una medida que modifica una norma estatutaria, lo hace de forma temporal a fin de permitir el ejercicio racional del derecho fundamental de petición regulado en la misma, respetando el criterio de proporcionalidad".<sup>3</sup>

Los autores de este proyecto consideramos que es potestad del legislador ordinario conocer y decidir este proyecto de ley. Lo anterior en atención a que el presente proyecto busca adicionar una excepción a la medida transitoria adoptada por el legislador excepcional. La Corte Constitucional ha sostenido que

*(...) las leyes de procedimiento que se relacionan con el ejercicio de derechos fundamentales deben ser tramitadas a través de leyes ordinarias. Sin embargo, tendrán reserva de ley estatutaria las disposiciones procesales que establezcan una regulación integral, sistemática y completa o una que tenga la función de restringir, limitar o proteger derechos fundamentales (...)*<sup>4</sup>

En tal sentido, este proyecto de ley no pretende adoptar una regulación integral, estructural, completa o permanente del derecho fundamental de petición. Se

<sup>3</sup> Sentencia C-242 de 2020 de la Corte Constitucional.

<sup>4</sup> Sentencia C-015 de 2020 de la Corte Constitucional.

reitera que este proyecto busca establecer ciertas excepciones a una medida que afecta el derecho fundamental de petición de una manera transitoria. Por esta razón debe ser el trámite legislativo ordinario el medio adecuado para llevar a cabo la discusión de este proyecto de ley.

## 2. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

La Constitución de 1991 consagró el derecho fundamental a acceder a información, a presentar peticiones y a ejercer control del poder político. El artículo 20 establece que toda persona tiene derecho a recibir información veraz e imparcial. La Corte Constitucional ha reconocido que este derecho está también protegido por distintos instrumentos de derecho internacional. Adicionalmente, el legislador estatutario reconoció y reguló el derecho fundamental al acceso de información pública a través de la Ley Estatutaria 1712 de 2014. Como derecho fundamental, todas las personas son titulares. Los sujetos obligados a su satisfacción están previstos en el artículo 5° de esta ley.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> **Artículo 5°.** *Ámbito de aplicación. Las disposiciones de esta ley serán aplicables a las siguientes personas en calidad de sujetos obligados:*

- Toda entidad pública, incluyendo las pertenecientes a todas las Ramas del Poder Público, en todos los niveles de la estructura estatal, central o descentralizada por servicios o territorialmente, en los órdenes nacional, departamental, municipal y distrital.*
  - Los órganos, organismos y entidades estatales independientes o autónomos y de control.*
  - Las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, que presten función pública, que presten servicios públicos respecto de la información directamente relacionada con la prestación del servicio público.*
  - Cualquier persona natural, jurídica o dependencia de persona jurídica que desempeñe función pública o de autoridad pública, respecto de la información directamente relacionada con el desempeño de su función.*
  - Las empresas públicas creadas por ley, las empresas del Estado y sociedades en que este tenga participación.*
  - Los partidos o movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos.*
  - Las entidades que administren instituciones parafiscales, fondos o recursos de naturaleza u origen público.*
- Las personas naturales o jurídicas que reciban o intermedien fondos o beneficios públicos territoriales y nacionales y no cumplan ninguno de los otros requisitos para ser considerados sujetos obligados, solo*

En cuanto al contenido del derecho, la misma ley estatutaria prevé en su artículo 8° que comprende el acceso a la información pública en posesión o bajo control de los sujetos obligados, sin más limitaciones que las dispuestas excepcionalmente y que en todo caso sean compatibles con los principios de una sociedad democrática.

Por su parte, el derecho a presentar peticiones es también un derecho fundamental reconocido por nuestra Constitución en el artículo 23. El legislador estatutario reguló este derecho mediante la ley 1755 de 2015, la cual adicionó un título a la ley 1437 de 2011. La Corte Constitucional ha reconocido el contenido esencial de este derecho fundamental en tres elementos: (i) la posibilidad efectiva de presentar solicitudes ante las autoridades sin que se nieguen a recibirlos o tramitarlos; (ii) recibir de manera oportuna las respuestas a las solicitudes, es decir en los términos previstos en el ordenamiento; y (iii) que la respuesta sea de fondo.<sup>6</sup> El derecho de petición tiene la mayor relevancia en nuestra democracia porque constituye un vehículo a través del cual las personas pueden solicitar el cumplimiento y hacer efectivos otros derechos fundamentales.

La Carta del 91 fue decidida en definirse como una constitución democrática y participativa. El principio democrático, lejos de reducirse a la regla de la mayoría, es un principio de carácter transversal, participativo y expansivo que tiene varios instrumentos de expresión y materialización. Nuestro modelo constitucional tiene por vocación que los ciudadanos sean protagonistas activos en los procesos de toma de decisiones y en el funcionamiento de todos los niveles del Estado. Para lograr este fin, el derecho fundamental de participación política fue consagrado en nuestra Constitución. En una democracia representativa, este derecho estaría

*deberán cumplir con la presente ley respecto de aquella información que se produzca en relación con fondos públicos que reciban o intermedien.*

**Parágrafo 1°.** *No serán sujetos obligados aquellas personas naturales o jurídicas de carácter privado que sean usuarios de información pública".*

<sup>6</sup> Sentencia T-077/18, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

limitado únicamente a la garantía de participación en elecciones. El modelo de democracia participativa, adoptado por el constituyente, insistió vehementemente, por el contrario, en una gama amplia, no taxativa, de mecanismos de participación política. Explícitamente, en el artículo 40 superior, el control del poder político hace parte del contenido esencial del derecho fundamental a la participación política. La relación entre la democracia y los derechos políticos es de interdependencia. Ha dicho la Corte Constitucional que no se puede hablar de derechos políticos sin democracia, ni de democracia sin derechos políticos.<sup>7</sup>

El legislador estatutario también reguló en la ley 1757 de 2015 el control social a lo público. Como tal, definió que este control tiene doble naturaleza como derecho y como deber de los ciudadanos. Este control se puede ejercer de manera individual o a través de organizaciones, redes sociales e instituciones en la vigilancia de la gestión pública y sus resultados.<sup>8</sup> El control social está enervado por los principios de solidaridad y oportunidad.<sup>9</sup> Es decir, tiene una vocación preventiva para proteger y salvaguardar el interés general y el interés de segmentos poblacionales estructuralmente excluidos.

## 3. RELEVANCIA DE LA LIBERTAD DE PRENSA Y EL CONTROL SOCIAL QUE EJERCEN LOS PERIODISTAS EN LA EMERGENCIA SANITARIA

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) expresa el derecho a la libertad de expresión en los siguientes términos: "Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole (...)" (CADH, 2014, art. 13). En consecuencia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha catalogado a la libertad de prensa como una de las manifestaciones más relevantes de este derecho, en la cual se debe garantizar "las mayores posibilidades de circulación de noticias, ideas y opiniones, así

<sup>7</sup> Sentencia C-027/18, M.P. José Fernando Reyes Cuatras.

<sup>8</sup> Artículo 60 de la Ley 1757 de 2015.

<sup>9</sup> Artículo 66 de la Ley 1757 de 2015.

<p>como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto” (Corte IDH, 1985, párr. 69).</p> <p>Lo anterior debido a “la importancia de este derecho (y) el papel que juegan los medios de comunicación en una sociedad democrática, (ello) cuando son verdaderos instrumentos de la libertad de expresión (...)” (Corte IDH, Caso Ivcher Bronstein vs. Perú, párrs. 149, 150 y 153, 2001). También señala la Corte IDH que “la profesión de periodista implica precisamente buscar, recibir y difundir información. (...)” (Corte IDH, 1985, párrs. 69 y 72). Con lo que,</p> <p>el ejercicio profesional del periodismo no puede ser diferenciado de la libertad de expresión, por el contrario, ambas cosas están evidentemente imbricadas, pues el periodista profesional no es, ni puede ser, otra cosa que una persona que ha decidido ejercer la libertad de expresión de modo continuo, estable y remunerado (Corte IDH, Caso Vélez Restrepo y Familiares vs. Colombia, párrs. 140, 2012).</p> <p>Ahora bien, la libertad de expresión no solo cumple una función meramente informativa o de publicidad, sino que también implica un “control democrático, por parte de la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública” (Corte IDH, Caso Ricardo Canese vs. Paraguay, párr. 97). Por ello, la libertad de prensa:</p> <p>sin una efectiva garantía de la libertad de expresión debilita el sistema democrático y sufre quebranto el pluralismo y la tolerancia; los mecanismos de control y denuncia ciudadana pueden volverse inoperantes y, en definitiva, se crea un campo fértil para que arraiguen sistemas autoritarios. (Corte IDH, Caso Vélez Restrepo y Familiares vs. Colombia, párr. 141, 2012)</p> <p>Finalmente podemos concluir que, para la Corte IDH, “los medios de comunicación social juegan un rol esencial como vehículos para el ejercicio de la dimensión social de la libertad de expresión (...), razón por la cual es</p>	<p>indispensable que recojan las más diversas informaciones y opiniones” (Corte IDH, Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica, párr. 117, 2014).</p> <p>De otra parte, la jurisprudencia nacional ha estado en completa consonancia con lo dicho anteriormente, ello al reconocer que “una de las manifestaciones más importantes de la libertad de expresión, tal como lo ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es la libertad de prensa”. (Corte Constitucional, C-650, 2003)</p> <p>Y es que ya desde 1988, nuestra Corte Suprema de Justicia había enunciado que la actuación de los medios masivos de comunicación:</p> <p>(...) es una de las más modernas formas de acción de los gobernados sobre el poder público y forma parte de los instrumentos de control vertical sobre los gobernantes (...). Se trata de un derecho político para permitir nuevas formas de defensa de las comunidades contra el despotismo, la arbitrariedad, la corrupción, los abusos y desviaciones de poder, que refuerza la vigencia de la democracia, asegura su actualización y mejora la condición de los ciudadanos frente a las autoridades, pues permite que éstos no sólo elijan sino que las controlen con base en la necesaria información sobre su gestión (Corte Suprema de Justicia, Sala plena, 1988)</p> <p>Adicionalmente, la Corte Constitucional, teniendo como base los artículos 20 y 73 de la Carta, confirmó lo dicho en la anterior providencia al manifestar que “los medios de comunicación desarrollan tareas esenciales dentro de una democracia, debido a que la información de las personas y la observación crítica de la gestión de las autoridades son el sustrato indispensable de una participación ciudadana efectiva” (Corte Constitucional, C-650, 2003)</p> <p>Al igual que la Corte IDH, la Corte Constitucional también reconoce de forma expresa la función de control al abuso del poder que ejercen los medios de</p>
<p>comunicación. Al respecto ha dicho que “la libertad de prensa cumple funciones específicas, entre las cuales se destacan las de ser un control al poder, (...) (lo cual se desempeña) (...) haciendo visibles, describiendo, evaluando y criticando los diferentes procesos y gestiones sociales y estatales” (Corte Constitucional, C-650, 2003)</p> <p>Ahora bien, todos estos fundamentos convencionales y constitucionales cobran especial relevancia en estos tiempos de pandemia producto del Covid-19. Como han resaltado importantes organismos, el acceso a la información y la libertad de expresión son fundamentales para enfrentar las problemáticas de la pandemia<sup>10</sup>. Y es que a pesar de que las restricciones transitorias a algunos derechos humanos encuentran su razón de ser en la salvaguarda a la salud pública, “en muchos casos se ha constatado que estas medidas han tenido repercusiones desproporcionadas, y han fallado en cumplir con los requisitos establecidos para la restricción de estos derechos” (UNESCO, 2020, pág. 11)</p> <p>Lamentablemente, se observa como “algunas restricciones adoptadas en el contexto de la pandemia han limitado el derecho de las personas a acceder a la información y la capacidad de los medios de comunicación para luchar contra las falsedades” (UNESCO, 2020, pág. 12). Por todo ello, el presente proyecto de ley busca facilitar el ejercicio del control al poder que se ejerce mediante el periodismo, disminuyendo los plazos que tienen las entidades para contestar los derechos de petición a los periodistas y a los medios periodísticos. Con esto, se favorecen las condiciones de acceso a la información de forma oportuna y suficiente, garantizando que los periodistas pueden hacer efectivos sus derechos convencional y constitucionalmente reconocidos para ejercer apropiadamente el control social característico del periodismo.</p>	<p><b>4. RELEVANCIA DEL CONTROL SOCIAL A TRAVÉS DE ORGANIZACIONES DE DEFENSA DE DERECHOS HUMANOS</b></p> <p>El control social no sólo es una herramienta política y constitucional que avala a ciertas instituciones a ejercer un una veeduría. También es un derecho que le pertenece a los ciudadanos. Es un elemento fundamental para el desarrollo de la democracia. Permite a los ciudadanos ser parte activa y consciente de la sociedad. Es la misma sociedad civil la que debe exigir un trato justo y vigilar que las instituciones cumplan con su función.</p> <p>Existe un vínculo muy especial entre el control social civil y la democracia. Todos los ciudadanos deben tener un papel protagónico de participación, vigilancia y control dentro de las decisiones de la administración. Esta participación no es un aspecto menor, sino por el contrario, sugiere la intención ciudadana consciente por defender sus derechos y mantenerse al tanto de las disposiciones administrativas y políticas que, finalmente, afectan a sus semejantes. Por eso, el control social y civil es una forma legítima por medio de la cual los ciudadanos le exigen a sus mandatarios e instituciones el ejercicio correcto y adecuado de sus funciones públicas.</p> <p>Sobre esto, en su análisis del control sobre la gestión pública (una de las aristas del control social), Arenoso sostiene que los ciudadanos no solo tienen la facultad de ejercer control, tienen el deber de realizarlo en tanto es un derecho adquirido:</p> <p>Entendemos que la sociedad no sólo tiene el derecho a exigir a los funcionarios públicos una gestión transparente, sino que este derecho es también un deber. Entre los ciudadanos existe, por lo menos, la responsabilidad de preguntarse de qué manera la Administración gasta el dinero destinado a satisfacer nuestras necesidades. No puede pasar desapercibido que los recursos con los que el Estado cumple sus funciones son públicos, lo cual significa que son de la sociedad (Arenoso, 2006, pág 32)</p>

<sup>10</sup> Unesco, Periodismo, libertad de prensa y COVID-19. Nota temática de la serie de la UNESCO: Tendencias mundiales en libertad de expresión y desarrollo de los medios de comunicación, 2020, pág 11. Resolución N°1/2020, Pandemia y Derechos Humanos en las Américas. “La FLIP le solicita al Estado que garantice un ambiente óptimo para el ejercicio de la libertad de prensa durante la alerta por el COVID-19”, Fundación para la libertad de prensa, 21 de marzo 2020.

<p>No obstante, el ejercicio del control social no puede reducirse a una cuestión meramente individual, obedece a una dinámica colectiva que se preocupa por su sociedad y su nación. En ese orden de ideas, la ley estatutaria 1755 de 2015 determinó que el control social a lo público bien podía ejercerse de manera individual o colectiva. En este sentido existen múltiples organizaciones sociales que en defensa de los derechos humanos se dedican a la investigación, indagación y profundización de los aspectos públicos. Representan la naturaleza del control social en tanto a que, de forma organizada, los ciudadanos realizan un trabajo estructurado que evalúa las funciones públicas para impedir la negación o violación de esos derechos fundamentales.</p> <p>Dentro de este ejercicio existen muchas fundaciones y ONG's. Algunas de ellas realizan informes periódicos, artículos de opinión e investigaciones que terminan siendo insumos para las autoridades competentes sobre el ejercicio de las funciones públicas. A esto debe sumarse que son estas organizaciones las que muchas veces alertan y señalan los defectos en la política pública, puesto que conocen los efectos reales de la aplicación de las decisiones adoptadas por las autoridades en las comunidades. Algunas de ellas fungen también como medios informativos, que le hacen llegar a la ciudadanía datos y opiniones sobre asuntos públicos y otras expresiones del poder político.</p> <p>El control social es la expresión de una democracia consolidada. Entre más esfuerzos de control existan, hay menos posibilidad de un desempeño inadecuado de las funciones públicas y de excesos de poder incompatibles con la democracia.</p> <p>Ahora bien, en la coyuntura de la pandemia por Covid-19, el control social por parte de las organizaciones defensoras de derechos humanos debe defenderse con mayor vehemencia. La emergencia sanitaria requiere acciones rápidas y eficientes que vayan en dirección hacia el bienestar de toda la sociedad. En un momento tan especial como este, es cuando más se debe prestar atención y vigilancia a los comportamientos estatales, asegurándose que las acciones</p>	<p>políticas y administrativas estén en función de las mejoras sociales y salubres de la sociedad. Es cuando los recursos deben aplicarse de manera más inteligente y eficaz, por lo que el control social se vuelve fundamental en una situación como ésta.</p> <p>Bajo esta perspectiva, el control social es una herramienta civil fundamental para que tanto las organizaciones sociales, como los ciudadanos de forma particular, hagan vigilancia constante sobre las medidas gubernamentales, fiscales, y legislativas que impide la existencia del exceso de poder o la violación sobre los derechos fundamentales de los ciudadanos.</p> <p><b>5. RELEVANCIA DEL CONTROL POLÍTICO A LA ADMINISTRACIÓN POR PARTE DE LOS CUERPOS COLEGIADOS TERRITORIALES Y LOCALES DE ELECCIÓN POPULAR</b></p> <p>La Constitución Política de Colombia en sus artículos 299 y 312 les confiere a las asambleas departamentales y a los concejos municipales, respectivamente; la facultad de ejercer control político sobre la administración ya sea, según el caso, departamental o municipal.</p> <p>En el ámbito departamental, el Departamento Nacional de Planeación ha desarrollado en una de sus guías para la gestión pública territorial del año 2011, titulada "Las Asambleas Departamentales y su papel en la gestión pública para el desarrollo", la importancia del control político que ejercen las asambleas a la administración departamental para con ella gestionar una labor administrativa en su jurisdicción en aras de la transparencia y la legalidad. Dicho control se genera mediante procesos permanentes de diálogo con la ciudadanía y la administración y así poder exigir cuentas que permitan vigilar y controvertir la ejecución de políticas y programas.</p> <p>Claramente es mediante este control, que se puede exigir y garantizar una gestión pública transparente y efectiva por parte de las administraciones locales; permite también reclamar responsabilidades ya sea, políticas o administrativas</p>
<p>según el caso y promover la rendición de cuentas manteniendo informada a la ciudadanía.</p> <p>En reiterada jurisprudencia constitucional se ha realizado comentarios en el tema; en primer lugar, la sentencia T 405 de 1996 determina la diferenciación del control ejercido por los concejos y asambleas con el ejercido por el Congreso; la Corte precisó que, a pesar de ser corporaciones administrativas tienen una potestad de control político referido más que todo a asuntos propios de la democracia local.</p> <p>En segundo lugar, la C - 757 de 2008 declaró la exequibilidad del acto legislativo 1 del año 2007; en este no solo se confirma el control político que ejercen las corporaciones sino que les confiere tanto a asambleas como a concejos la facultad de proponer una moción de censura (que debería ser llamada mejor una moción de observaciones debido a su naturaleza) como elemento adicional; con ello se rectifica la especial y gran relevancia que posee este control como garantía respecto de la verificación del cumplimiento de los objetivos, programas y proyectos que han sido planteados en los planes de desarrollo.</p> <p>En cuanto al control social, el DNP ha determinado que su función se basa en un control político, sin embargo, ello no influye en el acompañamiento que puedan realizar a la ciudadanía en un control social. Sintetiza que su control es meramente político y mediante este las bancadas de las corporaciones juegan un papel fundamental a la hora de articular las expectativas de la población con los instrumentos legales existentes velando por un efectivo ejercicio de la gestión pública por parte de la administración.</p> <p>A nivel municipal, la ley 36 de 1994 en su artículo 38 confiere a los concejos municipales la potestad de citar a debates y solicitar información escrita a funcionarios de la administración.<sup>11</sup> Además la DNP también ha desarrollado en</p> <p><small><sup>11</sup> Artículo 38: Corresponde al Concejo ejercer función de control a la administración municipal. Con tal fin, podrá citar a los secretarios, jefes de departamento administrativo y representantes legales de entidades descentralizadas así como al Personero y al Contralor. Las citaciones deberán hacerse con anticipación no menor de cinco días hábiles y formularse en cuestionario escrito. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión. También podrá el</small></p>	<p>una de sus guías para la gestión pública territorial del año 2011, titulada "Los Concejos Municipales: actores claves en la gestión del desarrollo de los municipios", un concepto similar al elaborado sobre el control político de las asambleas departamentales. En este resalta la importancia que tiene el mismo, para garantizar la eficacia y el cumplimiento del plan de desarrollo por parte de la administración local; siendo una expresión directa del derecho de los ciudadanos a través de quienes han sido elegidos para su representación.</p> <p>Es por todo lo anterior, que se plantea el presente articulado con el cual se pretende modificar el artículo 5 del decreto legislativo 981 del 28 de marzo de 2020; toda vez que, se ven afectadas las potestades constitucionales y legales de control político que se le han conferido a las corporaciones territoriales de elección popular al ampliar los plazos para la respuesta de los derechos de petición. Establecer la excepción de dicha disposición las peticiones de estos cuerpos colegiados genera una garantía y seguridad a la ciudadanía en la vigilancia de la efectividad de la gestión pública por parte de sus representantes democráticamente elegidos; velando por el cumplimiento de las expectativas de la población y de las propuestas y compromisos estipulados con los planes de desarrollo.</p> <p>Bien podría afirmarse que, de acuerdo con el Estatuto de la Oposición (Ley 1909/18), no sería necesario establecer esta excepción, en cuanto al Estatuto establece un término de respuesta de 5 días. No obstante, este término especial solo aplica a las organizaciones políticas declaradas en oposición. En este orden de ideas, este Proyecto de Ley pretende que las condiciones de acceso a la información se vean favorecidas para los integrantes de corporaciones locales y territoriales de elección popular, independientemente a si están declarados en oposición o no.</p> <p><small>Concejo solicitar informaciones escritas a otras autoridades municipales. En todo caso, las citaciones e informaciones deberán referirse a asuntos propios del cargo del respectivo funcionario.</small></p>

<p><b>6. RELEVANCIA DEL CONTROL SOCIAL EFECTUADO POR LAS INSTITUCIONES Y PERSONAS QUE EJERCEN INVESTIGACIÓN SOCIAL Y ACADÉMICA EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA SANITARIA</b></p> <p>Favorecer las condiciones de control social y político abre el camino a la transparencia en la utilización de recursos públicos, el cumplimiento de los fines sociales del Estado y a la correspondencia entre la política pública y las demandas sociales; entre otras. Consecuentemente, facilitar el control social y político mejora la eficiencia y la eficacia de la gestión pública (Ayala, 2018)</p> <p>En este sentido, el informe <i>La transparencia en el uso de los recursos para atender la emergencia</i> realizado por el Observatorio Fiscal de la Pontificia Universidad Javeriana plantea un ejercicio de veeduría ciudadana sobre el empleo de los recursos públicos en la coyuntura de la emergencia sanitaria, encontrando que no hay certeza de la magnitud de los recursos dispuestos, ni transparencia en los gastos que efectivamente se han realizado para atender la emergencia (Observatorio Fiscal, 2020). Por su parte, la Universidad el Bosque plantea un análisis de los ajustes normativos desarrollados en Colombia en relación con la garantía del derecho a la salud en la actual coyuntura. Se encuentra que, pese a estos ajustes, existen elementos estructurales (como inequidad social y económica e irregulares condiciones laborales de los trabajadores de la salud) que no se han atacado y, por tanto, impiden mitigar los efectos negativos de la pandemia sobre las poblaciones más vulnerables (García-Echeverry, Moreno-Amézquita, Pinto-Bustamante, &amp; Gómez-Córdoba, 2020).</p> <p>Así mismo, el control social no solo actúa como veedor ante diferentes asuntos, sino que, de igual forma, garantiza que los ciudadanos puedan obtener información clara que les permite contar con elementos relevantes a la hora de realizar las denuncias pertinentes. En ese orden de ideas, se evidencia cómo instituciones académicas y organizaciones independientes al gobierno cumplen un papel fundamental en el marco de la emergencia sanitaria. En este sentido,</p>	<p><i>Pares</i> en su función de impartir conocimiento con el fin de incidir en temas de interés nacional, establece que "cerca del 90% de los recursos de crédito destinados para garantizar la producción agraria y la sostenibilidad alimentaria durante esta época de pandemia, se están concentrando en manos de beneficiarios que los están utilizando en actividades no productivas" (Pares, 2020).</p> <p><b>7. OBJETO Y CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA SANITARIA</b></p> <p>Este proyecto propone favorecer las condiciones para que el ejercicio de estos derechos fundamentales se dé de manera oportuna y eficaz en salvaguarda de la democracia. El acceso oportuno a la información pública es el sustrato que posibilita el control social al ejercicio del poder. Los autores comprenden que la emergencia sanitaria que atravesamos trae algunas dificultades para el funcionamiento de las entidades públicas y la respuesta a las peticiones de los ciudadanos. Por esto mismo la Corte encontró razonable y proporcional la fórmula de ampliación transitoria adoptada en la legislación excepcional de emergencia.</p> <p>No obstante, consideramos que esta fórmula puede adoptar un matiz más garantista estableciendo algunos casos en los que las respuestas se den en los términos no ampliados. Dichos casos son: (i) las peticiones presentadas por periodistas y medios periodísticos, en el ejercicio de su labor periodística; (ii) las peticiones presentadas por organizaciones de la sociedad civil defensoras de derechos humanos, o sus integrantes; (iii) las peticiones formuladas por instituciones y personas que ejercen control social a través de investigación social y académica, en el ejercicio de su labor; (iv) las peticiones presentadas por integrantes de cuerpos colegiados territoriales y locales de elección popular, en el ejercicio del control a la administración; y (v) las peticiones presentadas por las veedurías ciudadanas en ejercicio de sus funciones. Estas excepciones concretas y puntuales no tendrían la entidad de desbordar la capacidad de</p>
<p>respuesta de las autoridades y si contribuirían de gran manera en la labor trascendental de estos actores para la democracia, el control social a lo público y los derechos de las personas en el marco de la emergencia sanitaria. Adicionalmente, el tiempo transcurrido desde la declaratoria de la emergencia sanitaria implica que las entidades han tenido un tiempo de sobra para adaptarse a las nuevas dinámicas de gestión pública derivadas de la pandemia.</p> <p>La urgencia y la necesidad de este proyecto de ley responde a que la ampliación de términos prevista en el artículo 5º del Decreto Legislativo 491/20 está sujeta a la vigencia de la emergencia sanitaria. La emergencia sanitaria por la pandemia del Covid-19 ha sido prorrogada y lleva en vigencia más de un año. La Emergencia fue declarada inicialmente por el Ministerio de Salud y Protección Social a través de la resolución 385 de 2020 y ha sido prorrogada por las resoluciones 844, 1462 y 2230 de 2020; y la 222 de 2021. De acuerdo con esta última, expedida el 25 de febrero del 2021, la Emergencia estaría prorrogada hasta el 31 de mayo de 2021.</p> <p>Teniendo en cuenta que la pandemia continuará en el país hasta que no se alcance la denominada inmunidad de rebaño<sup>12</sup>, puede darse por sentado que las causas que motivaron la emergencia sanitaria persistirán en el mediano y largo plazo, y con ellas la vigencia de la emergencia en sí misma. Actualmente<sup>13</sup>, en el país se han aplicado 1'215.008 dosis de vacunas y la cantidad diaria de aplicación está en 32.910 dosis. A este ritmo, para tener al 70% de la población inmunizada haría falta al menos 5 años. Con lo anterior, la ampliación de los términos para dar respuesta a los derechos de petición establecida por el Decreto Legislativo 491 de 2012 puede extenderse durante un término extremadamente largo, en detrimento de la democracia y de los derechos fundamentales. El Congreso de la República debe tomar cartas en el asunto y</p> <p><small><sup>12</sup> Ministerio de Salud y de Protección Social. Plan Nacional de Vacunación contra el COVID-19. Versión 1. Diciembre de 2020. Disponible en <a href="https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/pnv-contra-covid-19.pdf">https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/pnv-contra-covid-19.pdf</a></small></p> <p><small><sup>13</sup> Corte 23:59 del 21 de marzo de 2021 de acuerdo con el Ministerio de Salud.</small></p>	<p>establecer una solución normativa que no deje a la deriva el acceso a la información y el control social en medio de la pandemia.</p> <p><b>8. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL</b></p> <p>Este proyecto de ley no contempla gasto o erogación alguna que implique impacto fiscal o alteración a lo dispuesto en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Por el contrario, puede acarrear consigo ahorro de recursos públicos en tanto que mejora la eficiencia y eficacia de la gestión pública por medio del control social.</p> <p><b>9. CONFLICTOS DE INTERÉS</b></p> <p>A juicio de los autores el presente proyecto de ley no contempla beneficios ni privilegios a favor de particulares del que se derive conflicto de interés alguno. Por el contrario, la finalidad del proyecto de favorecer la democracia, el acceso a la información y el control social durante la emergencia sanitaria coincide con el interés general de la sociedad colombiana.</p> <p>En atención a estas razones, se pone a consideración del Congreso de la República este proyecto de ley.</p> <p><b>10. BIBLIOGRAFÍA</b></p> <p>Arenoso, F. (2006). Manual de transparencia y control social en las contrataciones públicas. En P. Arcidiácono, G. Rosenberg, &amp; F. Arenoso, Poder Ciudadano: Transparencia y control social en la contratación pública. Buenos Aires: Fundación Poder Ciudadano.</p> <p>Ayala, R. I. (2018). <i>Análisis de control social de la veeduría ciudadana, en el sistema de salud como estrategia de acción de mejora</i>. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.</p>



CADH. (2014). Convención Americana sobre los Derechos Humanos . México.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1985). Opinión Consultiva OC-5/85. La colegiación obligatoria de periodistas. 13 de noviembre, serie A núm. 5.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2004). Caso Ricardo Canese vs. Paraguay. Sentencia de 31 de agosto de 2004 (Fondo, Reparaciones y costas).

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2001).Caso Ivcher Bronstein vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero, serie C núm. 74.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2004). Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio, serie C núm. 107.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2012). Caso Vélez Restrepo y Familiares vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de septiembre, serie C núm. 248.

Corte Constitucional, Sala Novena de Revisión de Tutelas, (2000). Sentencia T-094 de 2000. [Magistrado Álvaro Tafur Galvis]

Corte Constitucional, Sala Plena. (2003) Sentencia. C-650 [Magistrado Ponente Manuel José Cepeda Espinosa]

Corte Constitucional, Sala Cuarta de Revisión de Tutelas. (1995) Sentencia, T-602 [Magistrado Ponente Carlos Gaviria Díaz]

Corte Suprema de Justicia, Sala plena. (26 de febrero de 1988) [Magistrado Fabio Morón Díaz]

García-Echeverry, F. A., Moreno-Amézquita , J. E., Pinto-Bustamante , B. J., & Gómez-Córdoba , A. I. (2020). El derecho a la salud en tiempos de pandemia en Colombia: entre la inequidad endémica y el estado de emergencia. *Bioética* .

Javeriana, O. F. (2020). *La transparencia en el uso de los recursos para atender la emergencia* . Bogotá : Pontificia Universidad Javeriana .

Pares. (2020). *Subsidios para campesinos se los llevan los empresarios* .

UNESCO. (2020). Periodismo, libertad de prensa y COVID-19. ONU.

  
**Jorge Eduardo Londoño Ulloa**  
 Senador de la República

  
**Rodrigo Lara Restrepo**  
 Senador de la República

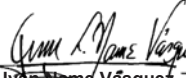
  
**Roy Barreras Montealegre**  
 Senador de la República

  
**Angélica Lozano Correa**  
 Senadora de la República

  
**Alexander López Maya**  
 Senador de la República

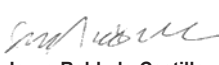
  
**Luis Fernando Velasco**  
 Senador de la República

  
**Esperanza Andrade Serrano**  
 Senadora de la República

  
**Iván Name Vásquez**  
 Senador de la República

  
**Eduardo Enriquez Maya**  
 Senador de la República

**Eduardo Emilio Pacheco Cuello**  
 Senador de la República

  
**Jorge Robledo Castillo**  
 Senador de la República

  
**Antonio Sanguino Páez**  
 Senador de la República

  
**Aida Aveila Esquivel**  
 Senadora de la República

  
**Iván Marulanda Gómez**  
 Senador de la República

  
**Juan Luis Castro Córdoba**  
 Senador de la República

  
**José Aúlo Polo Narváez**  
 Senador de la República

SECCIÓN DE LEYES  
 SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN  
 LEYES

Bogotá D.C., 26 de marzo de 2021

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 427/21 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 5º DEL DECRETO LEGISLATIVO 491 DE 2020 PARA FAVORECER LAS CONDICIONES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y DEL CONTROL SOCIAL SOBRE LA GESTIÓN PÚBLICA DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA DERIVADA DE LA PANDEMIA DEL COVID-19" "me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores, JORGE EDUARDO LONDOÑO ULLOA, RODRIGO LARA RESTREPO, ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE, ANGÉLICA LOZANO CORREA, ALEXANDER LÓPEZ MAYA, LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES, ESPERANZA ANDRADE SERRANO, IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ, EDUARDO ENRÍQUEZ MAYA, EDUARDO EMILIO PACHECO CUELLO, JORGE ENRIQUE ROBLEDO CASTILLO, ANTONIO ERESMID SANGUINO PÁEZ, AIDA YOLANDA AVELLA ESQUIVEL, IVÁN MARULANDA GÓMEZ, JUAN LUIS CASTRO CORDOBA, JOSÉ AÚLO POLO NARVÁEZ La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
 Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – MARZO 26 DE 2021

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión PRIMERA Constitucional y enviase copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

**ARTURO CHAR CHALJUB**

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

Bogotá, 06 de abril de 2021

Secretario  
**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretaría General  
Senado de la República

Asunto: Radicación Proyecto de Ley No \_\_\_\_ del 2021 "Proyecto de ley por medio de la cual se crea un Programa Público de Empleo (PPE) para la reactivación de la economía"

Respetado Señor secretario;

En nuestra calidad de Congresistas, nos disponemos a radicar ante el Senado de la República el presente Proyecto de Ley cuyo objeto es la creación de un Programa Público de Empleo (PPE) para la reactivación de la economía con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME-, como un programa social del Estado que otorgará al beneficiario del mismo un aporte monetario mensual de naturaleza estatal con el fin de apoyar, proteger y aumentar la tasa de empleabilidad formal en el país. El PPE se desarrolla en dos líneas: La financiación a las nóminas de microempresas y la creación de una línea de Inversiones Intensivas en empleo.

En vista de lo anterior, presentamos este Proyecto de Ley a consideración del Senado de la República, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley.

Adjunto original y dos (2) copias del documento, así como una copia en medio magnético (CD).

De los y las congresistas,


  
**Wilson Arias Castillo**  
Senador de la República

  
**Iván Cepeda Castro**  
Senador de la República

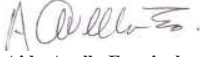
  
**Alexander López Maya**  
Senador de la República

  
**Jesús Alberto Castilla**  
Senador de la República


  
**Gustavo Petro Urrego**  
Senador de la República

  
**Carlos Germán Navas**  
Representante a la Cámara


  
**Feliciano Valencia**  
Senador de la República

  
**Aida Avella Esquivel**  
Senadora de la República

  
**David Racero**  
Representante a la Cámara

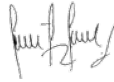
  
**María José Pizarro**  
Representante a la Cámara


  
**Armando Benedetti Villaneda**  
Senador de la República

  
**Roy Leonardo Barreras**  
Senador de la República

  
**Wilmer Leal Pérez**  
Representante a la Cámara

  
**Cesar Augusto Pachón**  
Representante a la Cámara

  
**Roosevelt Rodríguez Rengifo**  
Senador de la República

  
**Jorge Enrique Robledo**  
Senador de la República

  
**Antonio Sanguino Paéz**  
Senador de la República

  
**León Fredy Muñoz**  
Representante a la Cámara


  
**Luis Fernando Velasco**  
Senador de la República

  
**Jorge Alberto Gómez**  
Representante a la Cámara

  
**Criselda Lobo Silva**  
Senadora de la República

  
**Juan Luis Castro**  
Senador de la República


  
**Julián Gallo Cubillos**  
Senador de la República


  
**Luis Alberto Albán**  
Representante a la Cámara


  
**Iván Marulanda Gómez**  
Senador de la República

  
**Fabián Díaz Plata**  
Representante a la Cámara


  
**Abel David Jaramillo**  
Representante a la Cámara

  
**Carlos Alberto Carreño**  
Representante a la Cámara

  
**Pablo Catatumbo**  
Senador de la República

  
**Jorge Eliecer Guevara**  
Senador de la República

  
**Jorge Londoño Ulloa**  
Senador de la República

  
**Ángela María Robledo**  
Representante a la Cámara

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 428 DE 2021 SENADO

*por medio de la cual se crea un Programa Público de Empleo (PPE) para la reactivación de la economía.*

PROYECTO DE LEY No. \_\_\_ DE 2021 SENADO "PROYECTO DE LEY POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA UN PROGRAMA PÚBLICO DE EMPLEO (PPE) PARA LA REACTIVACIÓN DE LA ECONOMÍA"

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA

**ARTÍCULO 1. Objeto.** La presente ley tiene como objeto la creación de un Programa Público de Empleo (PPE) para la reactivación de la economía con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME-, como un programa social del Estado que otorgará a los beneficiarios un aporte monetario mensual de naturaleza estatal con el fin de apoyar, proteger y aumentar la tasa de empleabilidad formal en el país.

**ARTÍCULO 2. Beneficiarios del Programa Público de Empleo - PPE.** Podrán ser beneficiarios del PPE en la línea de Financiación a la nómina a microempresas y en la línea de inversiones intensivas al empleo, las personas jurídicas que cumplan con los siguientes requisitos:

1. Aquellas que clasifiquen en la definición de Microempresa definida en la ley 590 del 2000.
2. Aquellas que cuenten con un registro mercantil. Este requisito únicamente aplicará para las personas jurídicas constituidas en los años 2018 y anteriores.
3. Aquellas que demuestren la necesidad del aporte estatal al que se refiere el artículo 1 de la presente ley, certificando una disminución del diez por ciento (10%) o más en sus ingresos durante el año 2020.
4. Aquellas que no hayan estado obligadas a restituir el aporte estatal del Programa de apoyo al empleo formal - PAEF-
5. Entidades Sin Ánimo de Lucro escogidas por la Unidad Administrativa Especial del Servicio Empleo Público en la línea de Inversiones Intensivas en Empleo a la que hace mención el artículo 3 de esta ley.

**Parágrafo 1.** Las entidades sin ánimo de lucro no están obligadas a cumplir con el requisito establecido en el numeral 2 de este artículo. En su lugar, deberán aportar copia del Registro Único Tributario en el que conste que el postulante es contribuyente del Régimen Tributario Especial.

**Parágrafo 2.** Los beneficiarios deberán contar con un producto de depósito en una entidad financiera vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia.

**Parágrafo 4.** El Ministerio de Hacienda y Crédito Público determinará el método de cálculo de la disminución en ingresos de que trata el numeral tercero de este artículo.

**Parágrafo 5.** La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, dentro de las labores de fiscalización que

adelante durante la vigencia 2021, podrá verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley para acceder al Programa. Para efectos de verificar el cumplimiento del requisito establecido en el numeral 3 de este artículo, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) deberá remitir a la UGPP la información que sea necesaria para realizar dicha validación.

**Parágrafo 6.** Para facilitar el acceso de las microempresas, éstas estarán exentas del requerimiento de encontrarse a paz y salvo al mes de febrero del 2020 con La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP).

**ARTÍCULO 3. Línea de Inversiones Intensivas en Empleo.** La Unidad Administrativa Especial del Servicio Empleo Público definirá los instrumentos de promoción, diseño y operación del Programa Público de Empleo (PPE) en su línea de inversiones intensivas en empleo para que las Entidades sin ánimo de Lucro definidas en el numeral 5 del artículo 2, ejecuten proyectos de inversión, de acuerdo con lo decidido por las comunidades en los procesos participativos, bajo los siguientes lineamientos:

1. Convocar a concurso para que personas jurídicas sin ánimo de lucro presenten propuestas para el financiamiento de proyectos, obras o actividades que sean intensivas en el uso de mano de obra y traigan beneficios a la comunidad local en los Municipios en los que en la medición realizada por el DANE del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) - Censo nacional de población y vivienda 2018 (actualizado al 10 de febrero de 2021) registren una proporción de porcentaje de personas con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) superior al 25%.

2. Establecer un mecanismo de preselección de las propuestas recibidas que pondere en su orden:

- a) El impacto en la creación de empleo, la prioridad para contratar mujeres, jóvenes y minorías étnicas.
- b) Aquellas propuestas cuyo objetivo se relacione con el cuidado, la adaptación del territorio y la mitigación de los impactos del cambio climático.

3. La selección de las personas jurídicas sin ánimo de lucro beneficiadas por la línea de inversiones intensivas en empleo del PPE se definirán mediante procesos participativos de conformidad con lo establecido en el artículo cuarto de la presente ley.

**Parágrafo 1.** El Ministerio de Hacienda y Crédito Público definirá el costo de la línea de inversiones intensivas, teniendo en cuenta la cantidad de puestos de trabajo a crear, necesarias para alcanzar una meta de desempleo del 6,8% en el corto plazo y del 4% en el mediano, dentro de los 30 días siguientes a la promulgación presente ley, prorrogables por 15 días más y, deberá remitir esta información a la Unidad Administrativa del Servicio Público de Empleo.

**Parágrafo 2.** La Unidad Administrativa Especial del Servicio Empleo Público -UAESPE- dentro de los 30 días siguientes a la recepción de la información a la que hace alusión el parágrafo 1 del artículo 3 por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, deberá crear y socializar con las alcaldías de los municipios a los que hace alusión el numeral 1 del artículo 3, la metodología para escoger proyectos, obras o actividades de inversión de baja escala, infraestructura básica y social, con uso prioritario de mano de obra, especialmente la no calificada. En todo caso se tendrá que surtir un proceso de presupuestos que garanticen la participación de la ciudadanía.

La UAESPE también definirá asignación presupuestal a cada uno de estos Municipios de conformidad con lo establecido en el numeral 2 del artículo 3 de la presente Ley.

**ARTÍCULO 4. Participación.** El Departamento Nacional de Planeación por solicitud de las alcaldías de los municipios a los que hace alusión el numeral 1 del artículo 3, brindará acompañamiento técnico para el desarrollo de participativos donde las comunidades definirán cuáles serán las obras a ejecutar mediante el Programa Público de Empleo preseleccionadas por la UAESPE.

**ARTÍCULO 5. Cuantía de la línea del aporte estatal del PROGRAMA PÚBLICO DE EMPLEO-PPE.** La cuantía del aporte estatal que recibirán los beneficiarios del Programa público de empleo- PPE corresponderá al número de empleados multiplicado por hasta el 90% de un SMLMV en la línea del financiamiento de nómina a microempresas y del 100% en el caso de los proyectos financiados por la Línea de Inversiones Intensivas en Empleo.

**Parágrafo 1.** Para efectos de esta ley, se entenderá que el número de empleados corresponde al menor valor entre: (i) el número de empleados reportados en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) correspondiente al periodo de cotización del mes de febrero del 2021 a cargo de dicho beneficiario, o (ii) el número de trabajadores que el beneficiario manifieste proteger y para los cuales requiere el aporte estatal del PPE por el mes correspondiente.

**Parágrafo 2.** Para efectos del presente Programa, se entenderán por empleados los trabajadores dependientes por los cuales el beneficiario cotiza al sistema general de seguridad social en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), con un ingreso base de cotización de al menos un salario mínimo mensual legal vigente, y a los cuales, en el mes de postulación, no se les haya aplicado la novedad de suspensión temporal de contrato de trabajo o de licencia no remunerada (SLN).

**ARTÍCULO 6. Procedimiento de postulación para la obtención del aporte estatal del PPE.** Las personas jurídicas que cumplan con los requisitos del artículo 2 de la presente ley deberán presentar, ante la entidad financiera en la que tengan un producto de depósito, los siguientes documentos:

1. Solicitud firmada por el representante legal de la empresa, en la cual se manifiesta la intención de ser beneficiario del PPE.

2. Certificado de existencia y representación legal, en el cual conste el nombre y documento del representante legal que suscribe la comunicación del numeral primero de este artículo.

3. Certificación, firmada por el representante legal y el revisor fiscal, o por contador público en los casos en los que la empresa no esté obligada a tener revisor fiscal, en la que se certifique:

- 3.1. El número de empleos formales que se mantendrán en el mes correspondiente a través del aporte estatal objeto de este programa.
- 3.2. La disminución de ingresos, en los términos del numeral 3 del artículo 2 de esta ley.
- 3.3. Que los recursos solicitados y efectivamente recibidos serán, única y exclusivamente, destinados al pago de los salarios de los empleos formales del beneficiario.

El cumplimiento del procedimiento descrito en el presente artículo permitirá la obtención de un aporte estatal mensual. El aporte estatal podrá ser solicitado hasta por 12 veces. De ser así, el beneficiario deberá cumplir, en cada caso, con el procedimiento descrito en el presente artículo.

Las entidades financieras deberán recibir los documentos de que trata este artículo, verificando que los mismos se encuentren completos y comprobando la identidad y calidad de quien realiza la postulación al Programa.

Las entidades financieras que reciban los documentos de postulación al PPE, en cualquiera de sus dos líneas, deberán informar a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP de la recepción de los mismos.

La UGPP deberá llevar un registro consolidado de los beneficiarios y el número de empleos que se protegen a través del presente programa, y verificará que el beneficiario no se ha postulado para el mismo aporte mensual ante otras entidades bancarias.

**Parágrafo 1.** El acto de postularse implica la aceptación, por parte del beneficiario, de las condiciones bajo las cuales se otorga el aporte estatal de que trata esta ley. La simple postulación no implica el derecho a recibir el aporte estatal del PPE.

**Parágrafo 2.** El Ministerio de Hacienda y Crédito Público establecerá el proceso y las condiciones a las que deberán sujetarse las entidades financieras involucradas, la UGPP y en general todos los actores que participen en este Programa. Esto incluye, entre otros, los periodos y plazos máximos para el cumplimiento de los requisitos y el pago de los aportes, en los términos de la presente ley. Así mismo, la Superintendencia Financiera de Colombia supervisará que las entidades financieras cumplan con lo establecido en la presente ley y los actos administrativos que lo reglamenten. Para el efecto, podrá utilizar las facultades previstas en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

**Parágrafo 3.** Aquellas personas que reciban uno o más aportes estatales de los que trata la presente ley, sin el cumplimiento de los requisitos establecidos para tal fin y no lo informen a la autoridad competente, o las reciban de forma fraudulenta, o los destinen a fines diferentes a los aquí establecidos, incurrirán en las responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales a las que hubiere lugar.

Para los efectos de la responsabilidad penal, en todo caso, se entenderá que los documentos presentados para la postulación al PPE, así como los recursos del aporte estatal que reciban los beneficiarios, son de naturaleza pública.

En caso de verificarse el incumplimiento de uno de los requisitos con ocasión de los procesos de fiscalización de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, ésta deberá adelantar el proceso de cobro coactivo en contra de aquellos beneficiarios que reciban uno o más aportes estatales de forma improcedente. Para lo cual se aplicará el procedimiento y sanciones establecidas en el Estatuto Tributario para las devoluciones improcedentes

**Parágrafo 4.** La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP podrá determinar un formulario estandarizado que reúna los documentos aquí establecidos o que sea adicional a los mismos, el cual deberá ser diligenciado por los potenciales beneficiarios al momento de su postulación.

**ARTÍCULO 7. Temporalidad del Programa Público de Empleo - PPE.** El Programa Público de Empleo - PPE estará vigente hasta alcanzar una tasa de desempleo del 6,8%, los beneficiarios sólo podrán solicitar, por una vez mensualmente, el aporte estatal del que trata este programa hasta por un máximo de 12 veces.

De manera excepcional, los beneficiarios del programa que igualmente tengan la calidad de deudores de líneas de crédito para nómina garantizadas del Fondo Nacional de Garantías, en la medida en que accedieron a los créditos garantizados en el marco de la emergencia, podrán solicitar el aporte estatal, por un máximo de doce veces. En cualquier caso, la suma total de recursos recibida por estos beneficiarios, por concepto de los créditos garantizados y el aporte estatal del PPE, no podrá superar el valor total de las obligaciones laborales a cargo de dicho beneficiario.

**Parágrafo 1.** Una vez alcanzada una tasa de desempleo inferior al 6,8% el Programa Público de Empleo podrá extenderse de manera indefinida siempre que cuente con concepto positivo del Ministerio de Hacienda, respecto a los efectos del programa sobre la tasa de desempleo y el nivel generalizado de los precios. Hasta alcanzar una tasa de desempleo meta de mediano plazo del 4%.

**ARTÍCULO 8. Pago mensual del aporte estatal del Programa- PPE.** El aporte estatal del PROGRAMA PÚBLICO DE EMPLEO- PPE- será pagado dentro de la temporalidad del Programa, de manera mensual a aquellos a quienes se les haya otorgado el beneficio, que cumplan con los requisitos y procedimientos de la presente ley.


**ARTÍCULO 9. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

De los y las congresistas,

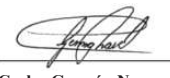
  
**Wilson Arias Castillo**  
 Senador de la República

  
**Iván Cepeda Castro**  
 Senador de la República


  
**Alexander López Maya**  
 Senador de la República

  
**Jesús Alberto Castilla**  
 Senador de la República

  
**Gustavo Petro Urrego**  
 Senador de la República

  
**Carlos Germán Navas**  
 Representante a la Cámara


  
**Feliciano Valencia**  
 Senador de la República

  
**Aída Avella Esquivel**  
 Senadora de la República


  
**David Racero**  
 Representante a la Cámara

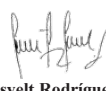
  
**María José Pizarro**  
 Representante a la Cámara

  
**Armando Benedetti Villaneda**  
 Senador de la República

  
**Roy Leonardo Barreras**  
 Senador de la República

  
**Wilmer Leal Pérez**  
 Representante a la Cámara

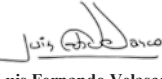
  
**Cesar/Augusto Pachón**  
 Representante a la Cámara

  
**Roosevelt Rodríguez Rengifo**  
 Senador de la República


  
**Jorge Enrique Robledo**  
 Senador de la República

  
**Antonio Sanguino Paéz**  
 Senador de la República

  
**León Fredy Muñoz**  
 Representante a la Cámara

  
**Luis Fernando Velasco**  
 Senador de la República

  
**Jorge Alberto Gómez**  
 Representante a la Cámara

  
**Criselda Lobo Silva**  
 Senadora de la República

  
**Juan Luis Castro**  
 Senador de la República


  
**Julián Gallo Cubillos**  
 Senador de la República

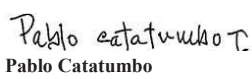
  
**Luis Alberto Albán**  
 Representante a la Cámara

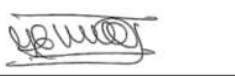
  
**Iván Marulanda Gómez**  
 Senador de la República

  
**Fabián Díaz Plata**  
 Representante a la Cámara


  
**Abel David Jaramillo**  
 Representante a la Cámara

  
**Carlos Alberto Carreño**  
 Representante a la Cámara

  
**Pablo Catatumbo**  
 Senador de la República

  
**Jorge Eliecer Guevara**  
 Senador de la República

  
**Jorge Londoño Ulloa**  
 Senador de la República

  
**Ángela María Robledo**  
 Representante a la Cámara



## PROYECTO DE LEY N° \_\_\_\_

**“Proyecto de ley por medio de la cual se crea un PROGRAMA PÚBLICO DE EMPLEO (PPE) para la reactivación de la economía”****RESUMEN EJECUTIVO**

El presente proyecto de ley tiene como objeto la creación de un Programa Público de Empleo (PPE) para la reactivación de la economía con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME-, como un programa social del Estado que otorgará al beneficiario del mismo un aporte monetario mensual de naturaleza estatal con el fin de apoyar, proteger y aumentar la tasa de empleabilidad formal en el país. El PPE se desarrolla en dos líneas: (1). La financiación a las nóminas de microempresas en la misma lógica que se desarrolla el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) extendiéndolo en alcance y temporalidad a las microempresas, y (2). La creación de una línea de Inversiones Intensivas en Empleo.

El efecto reactivador mediante la creación de puestos de trabajo se sustenta en que el país registra una de las tasas de desempleo más altas del mundo (17,3% para el mes de Enero de 2021) y del 10% en promedio del largo plazo, con mayores afectaciones en el mercado laboral se encuentran enfocadas hacia las poblaciones de mujeres y jóvenes; la tasa de desempleo para las mujeres fue 22,7%, en los jóvenes fue del 22,5% en el mismo periodo. La gravedad es más clara al analizar los resultados de los países de OCDE, cuya tasa de desempleo promedio se mantuvo estable en 6,8% en enero de 2021, con una tasa de desempleo para las mujeres del 7% y de 14% en los jóvenes. Este nivel de desempleo tiene efectos sobre la merma en el consumo privado que según el DANE se redujo en el 2020 en un -5,2% y la inversión privada que cayó -21,2%, presionando negativamente la demanda agregada.

En ese sentido es perfectamente perceptible que la crisis se explique por el lado de la demanda en un bajo consumo con un efecto sobre la oferta que denota un aparato productivo funcionando muy por debajo de su capacidad, estos fallos pueden corregirse mediante un impulso fiscal que promueva la creación de puestos de trabajo, la potenciación de unidades productivas y la creación de nuevas empresas.

Como ya se dijo el proyecto busca crear un Programa Público de Empleo en dos líneas, la primera en la vía de subsidiar las nóminas de las microempresas corrigiendo la exclusión a la que fueron sometidas mediante la ley 2060 del 2020 que reglamenta el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) por ser las unidades productivas que más crean empleo formal en el país, las Mipymes representan más de 90% del sector productivo nacional, generan el 35% del PIB y el 80% del empleo de toda Colombia al estar vinculadas a las áreas de la economía más productivas según la encuesta de micronegocios realizada por el DANE (Ministerio de Trabajo, 2019).

La segunda vía es la de establecer lo que la OIT ha denominado un Programa de Inversión Intensiva en Empleo, consistente en la financiación de pequeños proyectos de inversión basados en el factor trabajo, es decir, en el uso prioritario de la mano de obra (especialmente la no calificada); mediante un proceso de planificación local que identifique las intervenciones apropiadas basándose en las necesidades de las comunidades locales y con un enfoque que prioriza a la población más pobre y a poblaciones históricamente excluidas. Particularmente en inversiones de menor escala y de infraestructura básica y social.

Según Farné (2016) en un documento para la CEPAL, estos proyectos de pequeña infraestructura básica tienen significativas ventajas en términos de costo de la inversión y empleo pues el primero puede bajar entre un 10 y 30% y el segundo puede ser hasta cinco veces mayor. Las referencias de experiencias internacionales avizoran un escenario positivo

“En Madagascar, la OIT apoyó al Gobierno en la preparación de un conjunto de proyectos de infraestructura basados en mano de obra en áreas rurales. Los fondos gastados en 1995 en los proyectos de construcción fueron de alrededor de USD 20 millones, creándose 35,000 puestos de trabajo adicionales, dos tercios de ellos indirectos debido al efecto multiplicador de la inyección de dinero en la economía local. Los empleos creados eran equivalentes al 30% del empleo no agrícola generado en los sectores formales secundarios y terciarios. Gracias a esta experiencia, el Gobierno de Madagascar ha adoptado el enfoque basado en mano de obra como parte de su estrategia de desarrollo” (Organización Internacional del Trabajo, 2004b)<sup>1</sup>.

Se planea que el Programa de Inversión Intensiva en Empleo priorice los 363 municipios con mayor cantidad de Necesidades Básicas Insatisfechas (aquellos con un % de NBI superior al 25%), garantizando una acción afirmativa para la superación de la pobreza. Cabe resaltar que este tipo de medidas ya se han aplicado con éxito en otros países, comenzando por el *New Deal* norteamericano, programa de inversiones públicas famoso por haber rescatado la economía estadounidense durante la gran depresión.

El subsidio a la nómina en ambas líneas, se plantea que sea del 90% de un salario mínimo legal vigente ya que se pretende que el Programa Público de Empleo tenga un efecto estabilizador y fije un mínimo por debajo del cual los salarios del sector privado no puedan caer, al mismo tiempo, el subsidio definido es responsable con el efecto desplazamiento que podría experimentarse en caso de que la población empleada del sector privado tenga incentivos a pasarse al PPE presionando los salarios al alza si fuera de la totalidad de un SMLV.

<sup>1</sup> Organización Internacional del Trabajo. (2004b). *Un Programa global: Invirtiendo en empleo para la reducción de la pobreza y el crecimiento económico local*.

## PROYECTO DE LEY N° \_\_\_\_

**“PROYECTO DE LEY POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA UN PROGRAMA PÚBLICO DE EMPLEO (PPE) PARA LA REACTIVACIÓN DE LA ECONOMÍA”****EXPOSICIÓN DE MOTIVOS****I. INTRODUCCIÓN**

La economía colombiana atraviesa un periodo de crisis sin precedentes; la recesión acacida en el 2020 ocasionó una caída del -6,8% del Producto Interno Bruto (PIB) (DANE, 2021b). La tasa de desempleo en Colombia para enero del 2021 cerró en 17,3% y las mayores afectaciones en el mercado laboral apuntan poblacionalmente con mayor rigor sobre mujeres y jóvenes; la tasa de desempleo para las mujeres fue 22,7%, mientras que para los hombres fue 13,4% (DANE, 2021a). La tasa de desempleo de los jóvenes en el trimestre móvil noviembre 2020 – enero 2021 fue del 22,5% (DANE, 2021a). La gravedad es más clara al analizar los resultados de los países de la OCDE, cuya tasa de desempleo promedio se mantuvo estable en 6,8% en enero de 2021, una tasa de desempleo para las mujeres del 7%, hombres 6,6% y jóvenes 14%<sup>2</sup> (OCDE, 2021). El desempleo es un fenómeno macroeconómico explicado esencialmente por las deficiencias en la demanda agregada<sup>3</sup> (Moreno et al., 2011).

Una variable útil para el análisis y la formulación de alternativas para superar la crisis es la inflación. Esta variable sirve como un termómetro para medir la potencia bajo la cual está funcionando nuestra economía, pues revela aspectos fundamentales del comportamiento de la demanda y la oferta agregadas. En diciembre del 2020 su valor cerró en 1,61%; 1,39 puntos porcentuales (pp) por debajo de la meta establecida por el Banco de la República y 0,79 pp por debajo de la proyección del MFMP. Las presiones bajistas radicaron principalmente en amplios excesos de capacidad productiva y una demanda interna debilitada. Los pronósticos del Banco de la República proyectan un resultado de 2,3% en el 2021 y 2,7% en el 2022 para esta variable<sup>4</sup> (Banco de la República, 2021).

Para el año 2020 el consumo final en la economía decreció -4,1% respecto al 2019. El consumo final individual de los hogares disminuyó -5,8%, mientras el consumo final del gobierno general creció solamente 3,7%<sup>5</sup> (DANE, 2021b). Según el informe del Banco de la República citado previamente, la estimación del consumo público para el cuarto trimestre contempla una aceleración moderada, a tasas anuales inferiores a las observadas en 2019. A

<sup>2</sup> (OCDE), O. p. (marzo de 2021). *Unemployment Rates, OECD - Updated: March 2021*. Obtenido de <http://www.oecd.org/sdd/labour-stats/unemployment-rates-oecd-update-march-2021.htm>

<sup>3</sup> Moreno, A. M., Mora, A. F., y Velásquez, I. D. (2011). Una propuesta de bufer de empleo para reducir la tasa de desempleo en Colombia. En Garay, L. J., Moreno, A. M., Mora, A. F., y Velásquez, I. D. Colombia: Diálogo pendiente vol. III. El derecho al trabajo y la política de bufer de empleo. Bogotá: Planeta Paz.

<sup>4</sup> Banco de la República de Colombia. (2021). *Informe de Política Monetaria - enero 2021*.

<sup>5</sup> DANE. (2021). *Boletín Técnico Producto Interno Bruto (PIB) IV trimestre 2020*. Bogotá.

razón del contexto anteriormente expuesto, es imperante encontrar desde el Estado medidas de política que conduzcan a la reactivación económica en términos integrales; es decir, crecimiento con empleo.

Musgrave (1959)<sup>6</sup> afirma que la política presupuestaria tiene entre otros objetivos el de la estabilización, por lo tanto, en una situación de crecimiento negativo como la actual, si prevalece el desempleo se debe aumentar el nivel de la demanda de modo que los gastos totales crezcan hasta alcanzar un nivel de producción que garantice el pleno empleo. Esta regla se basa en el razonamiento según el cual la política fiscal posee instrumentos para elevar el nivel de gasto y de allí se derive el resultado positivo sobre la tasa de ocupación. Si bien es posible que el nivel de precios aumente como consecuencia de la política, el bajo nivel inflacionario que denota la economía colombiana permite avizorar un espacio para que un estímulo fiscal sirva como choque a fin de activar el consumo. Sin embargo, vale la pena mencionar que existe una diferencia entre un incremento en el nivel de precios y un incremento en inflación pues el efecto que puede percibirse en un primer momento no tiene una prolongación que denote aceleración en su crecimiento.

La debilidad de la demanda agregada se acentúa en tanto sigan convergiendo factores que le impiden su recuperación: el alto nivel de desempleo contribuye a la contracción del consumo privado, el *alto nivel de capacidad ociosa* de una economía funcionando muy por debajo de su capacidad productiva impide que el sector privado tenga incentivos para que la demanda se recupere de manera automática. Precisamente el diagnóstico de un dato de inflación tendiente a cero como lo exhibe la coyuntura, permite observar que la economía colombiana aún cuenta con un amplio margen de maniobra para la implementación de políticas más agresivas, proporcionales a esta crisis sin precedentes.

Las empresas colombianas han recibido un golpe sin precedentes en esta crisis y no están en condiciones de generar empleo. De acuerdo con Kalecki (1973)<sup>7</sup> la creación de empleo por parte de la iniciativa privada está condicionada por el exceso de capacidad que (con mayor incidencia en una depresión) se crea por virtud de los recursos ociosos, por ende, las empresas disminuyen su demanda de inversión y, en consecuencia, no tiene incentivos para contratar mano de obra, aunque las tasas de interés sean muy bajas; por lo cual se hace necesaria la acción del Estado para generar el choque de demanda que a su vez incentive en la oferta, un aumento en la productividad potencial de las empresas, al tiempo que se avance en mitigar nuestros rezagos en términos sociales y de infraestructura.

En lo que respecta a la autoridad monetaria, la reacción del Banco de la República desde la declaratoria de la emergencia ha estado marcada según el nuevo Gerente Leonardo Villar por “*políticas monetarias fuertemente contracíclicas*” (Villar, 2021)<sup>8</sup>; sin embargo, son cuestionables los impactos de la misma para corregir el ciclo en la medida en que han estado dirigidas a otorgar liquidez de manera permanente y transitoria al sistema financiero sin ser

<sup>6</sup> Musgrave, R.A. (1959). “Teoría múltiple de la Hacienda Pública”, en J.F. Corona (comp.), *Lecturas de Hacienda Pública*, Minerva Ediciones, Madrid, 1994

<sup>7</sup> Kalecki, M.(1973). *Estudio sobre la teoría de los ciclos económicos*, 2a. ed., Barcelona, Ariel, 1973.

<sup>8</sup> “Un crédito del Banco de la República puede ser peligroso”. El Tiempo, 09 de enero de 2021

canalizada a un mecanismo de transmisión que permita irrigar dicha liquidez en los sectores de la economía generadores de empleo. Esta emisión, según el propio banco, asciende a los \$40 billones<sup>9</sup>. La inyección de liquidez que se ha realizado mediante operaciones repo y de compra definitiva de títulos de deuda pública y privada se conoce como *flexibilización cuantitativa* y no ha tenido el efecto expansivo esperado por su carácter ajeno a dotar de liquidez a la economía real. Como lo ha señalado el economista Richard Koo (2013)<sup>10</sup>, en tanto exista una recesión de balances los agentes privados no tendrán incentivos para aumentar su inversión y menos para crear trabajo, por lo tanto, no existen en el mercado de crédito prestatarios que quieran tomar prestado ese exceso de liquidez con la que el banco central ha dotado al sistema financiero. Sin prestatarios y en un momento de tasas bajas, el sector financiero preferirá atesorar y dirigir inversiones a actividades especulativas, en preferencia del dinero como atesoramiento de valor. De allí deriva la ineficacia de estas medidas.

De una expansión monetaria se esperaría que merme la carga financiera de los deudores y se reduzca el costo de los créditos, no obstante, el banco central ha hecho abstracción de las variables de la economía real por su enfoque garantista de baja inflación, coadyuvando la profundización de la crisis en un espiral deflacionario que se dibuja como la clara consecuencia de la flexibilización cuantitativa Koo (2013)<sup>11</sup>, restringiendo los apoyos a los agentes de la economía distintos a los bancos; lo anterior, obedeciendo a la pasividad propia del sesgo económico ortodoxo bajo el cual se rige actualmente nuestro sistema económico.

Es de resaltar que la expansión cuantitativa lograda con desempleo tiene altos costos, como son: pérdidas en la producción potencial de bienes y servicios, incremento de los índices de pobreza, menores ingresos impositivos resultantes de una menor actividad económica, crecimiento de los problemas de carácter social asociados con la pobreza, entre otros (Forstater, 1999)<sup>12</sup>. Así las cosas, ante una coyuntura económica que exhibe una situación en la que el déficit privado imposibilita la creación de empleos por parte de las empresas, resulta necesario que el sector público apalanque al privado estableciendo un programa de empleo que pueda incentivar la reactivación económica. El desempleo es seriamente costoso para una economía y resulta ilógico que, teniendo la posibilidad de disminuirlo, no se instrumente un plan gubernamental con ese fin.

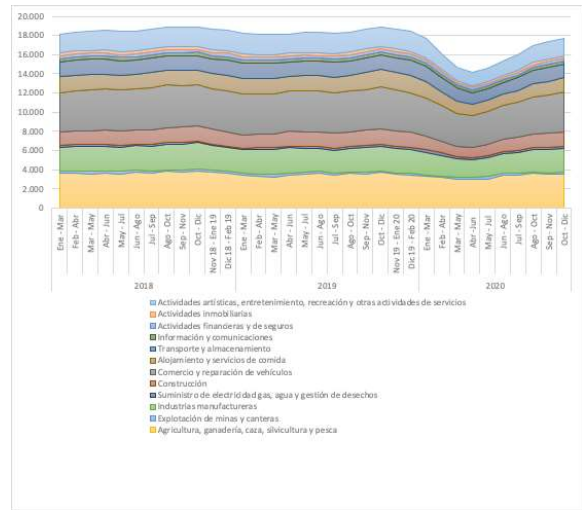
**II. LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS ACTUALES NO ESTÁN INCENTIVANDO LA CREACIÓN DE EMPLEO**

A 2019, las ramas de la actividad económica que más generaron empleo fueron, en su orden: Comercio y Reparación de Vehículos, Agricultura, las Industrias Manufactureras, las Actividades Artísticas y Administración Pública. Juntas concentraron el 66,4% de las

<sup>9</sup> Respuesta a Derecho de Petición solicitado desde la oficina del H.S Wilson Arias.  
<sup>10</sup> Koo, R (2013). Central Banks in Balance Sheet Recessions: a Search for a Correct Response. Working Paper, Institute for New Economic Thinking.  
<sup>11</sup> Idem  
<sup>12</sup> Forstater (1999). "Public Employment and Economic Flexibility, The Job Opportunity Approach to Full Employment", Public Policy Brief núm. 50, Nueva York, The Levy Economics Institute of Bard College, 1999

personas ocupadas y han sido históricamente los sectores que más empleo generan, tal como se aprecia en la *figura 1*.

En un estudio diseñado por Garay & Espitia (2021), a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares del 2019 se infiere que en Colombia la mayor proporción de los puestos de trabajo la proporcionan las micro, pequeñas y medianas empresas. Según los datos aportados por los investigadores; de las 22 millones 287 mil 280 personas ocupadas, el 35% son personas que "trabaja solo", el 31% trabaja en empresas con menos de 10 trabajadores y un 22% labora en empresas con más de 101 trabajadores<sup>13</sup>.



**Figura 1. Población ocupada según ramas de actividad.** Elaboración propia con datos del DANE

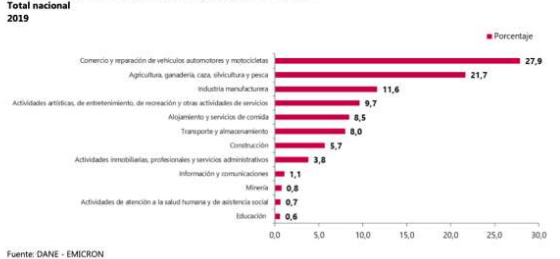
En consecuencia, una adecuada transmisión de la política con miras a mejorar la situación de desempleo debería procurar que sus acciones incentiven el desarrollo de los agentes que más contribuyen a la empleabilidad de la población desocupada. Según la encuesta de Micronegocios realizada por el DANE para el año 2019, el 71% de las microempresas pertenecen a las 4 ramas de la economía que más generan empleo, por lo tanto, los objetivos de política con fines de empleabilidad deben orientarse a la financiación de las

<sup>13</sup> Garay, L.J, Espitia, J.E (2021). Una contribución empírica para el estudio de la pobreza y la concentración de ingresos de los hogares a nivel territorial en Colombia. Planeta Paz

microempresas, pues se colige que es allí donde reside la capacidad de la economía de absorber fuerza de trabajo y, por lo tanto, de reactivar la economía (DANE, 2020).<sup>14</sup>

**Encuesta de Micronegocios (EMICRON) Año 2019**

**Gráfico 1. Distribución de micronegocios según actividad económica Total nacional 2019**



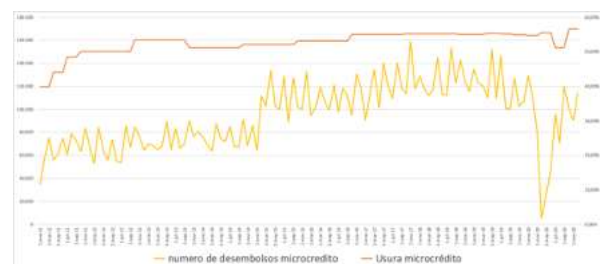
**Figura 2. Distribución de micronegocios según actividad económica.** Fuente: DANE

A pesar de la evidente importancia de las microempresas para impulsar la reactivación mediante la creación de empleo, distintas mediciones y sondeos que se han elaborado a propósito de la emergencia a los pequeños y medianos empresarios corroboran la ineficiencia de las medidas hasta ahora tomadas; datos como los expuestos por el tablero de control de impacto del COVID-19 en las Mipymes de Bogotá, obtenidos por una encuesta realizada en septiembre a 2.253 empresas, revelaron que el 36% de las empresas encuestadas se encuentran cerradas. Del 64% que se encuentran operando, 48% lo hace a menos del 50% de su capacidad productiva, 41% entre el 50% y el 70% y el 11% restante, lo hace al 80% de su capacidad. Las microempresas encuestadas reportaron una reducción del 35.3% en su cantidad de empleados, mientras que la disminución en las pequeñas empresas fue de 25, 2%, de 12, 7% para las medianas y 23, 6% para las grandes (Observatorio de Desarrollo Económico - Alcaldía Mayor de Bogotá DC, 2020)<sup>15</sup>

La transmisión por efectos de la política monetaria expansiva a las ramas que maximizan el empleo encuentra su principal obstáculo en los incentivos que encuentra el mercado para

<sup>14</sup> DANE (2020). Encuesta de Micronegocios (Emicron). Información 2019  
<sup>15</sup> Tablero de Control Impacto del COVID-19 En Las MIPYME de Bogotá. Corte 20 de Septiembre 2020. Recuperado de: [http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/sites/default/files/files\\_articulos/boletin\\_acopiodeb17.pdf](http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/sites/default/files/files_articulos/boletin_acopiodeb17.pdf)

imponer barreras de acceso crediticio a las microempresas, a través de tasas que se encarecen debido al riesgo implícito en los préstamos. Es pertinente recordar que las operaciones de microcrédito son el conjunto de operaciones activas de crédito otorgadas a microempresas cuyo saldo de endeudamiento con la respectiva entidad no supere veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes<sup>16</sup>. Como se aprecia en la *figura 3*, la tasa de usura al microcrédito cerró el 2020 registrando el valor más alto de los últimos 10 años, mientras el número de desembolsos de crédito a las microempresas es el más bajo de los últimos 5 años. En otras palabras, los agentes productivos que más contribuyen al empleo en Colombia han sido objeto de restricciones a la financiación por parte de la banca privada y eso explica la ineficacia de una política monetaria expansiva, desentendida de variables como el crecimiento y el empleo. Por lo anterior es verificable además que el sector privado, principalmente las microempresas no tienen capacidad para aumentar su demanda laboral, por sí mismas.



**Figura 3. Tasa de usura y número de desembolsos en la modalidad de microcrédito.** Construcción propia con datos de la Superfinanciera

**III. EL EMPLEO COMO POLÍTICA DE ESTADO**

Todo gobierno debe procurar la garantía de la generación de empleos, el Estado cuenta con la capacidad de crear puestos de trabajo actuando como empleador directo, mediante un estímulo fiscal incentivando al sector privado o en una combinación de ambas. El derecho al trabajo además, está reconocido en el artículo 23 de la declaración universal de los derechos humanos (Naciones Unidas, 1948)<sup>17</sup>

En los últimos años, cierto número de economistas ha retomado la idea de un programa público que funcione a modo de "empleador de último recurso" también llamado garantía de puesto de trabajo. Esto se propuso por primera vez durante la década de 1930 como equivalente a las operaciones del Banco Central que

<sup>16</sup> Superintendencia Financiera de Colombia.  
<sup>17</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos. Ver <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights#:~:text=Article%2023-1,equal%20pay%20for%20equal%20work>

convertían a este en prestamistas de último recurso. De esta manera, tal como en la política monetaria el Banco Central incluye la concesión de préstamos de reservas a cualquier banco que de otra manera no pueda tener acceso a ellas, la política fiscal del tesoro incluiría para este programa la concesión de puestos de trabajo a trabajadores que no sean capaces de encontrar un empleo. (Wray, 2015)<sup>18</sup>

Los programas de trabajo garantizado o que tienen al Estado como empleador de último recurso tienen evidencia en diversos países con distintos niveles de alcance. “El *New Deal* estadounidense incluyó varios programas moderadamente inclusivos, como el cuerpo civil de conservación y la administración para el desarrollo de trabajos. Así mismo, Suecia desarrolló amplios programas de trabajo que prácticamente garantizan el acceso a puestos de trabajo” (Guinsburg, citado por Wray, 2012)<sup>19</sup>. Para asegurarse de que un incremento excesivo del gasto público no tenga efectos desestabilizadores, se recomienda que el costo de un PROGRAMA PÚBLICO DE EMPLEO no supere la cantidad necesaria para alcanzar el pleno empleo evitando excesos de déficit.

En Argentina se creó el programa jefes y jefas de hogar, bajo la coordinación del ministerio de Trabajo en el 2002 como respuesta a la crisis económica de finales de los años 90, el programa tiene una perspectiva descentralizada en la que cada municipio beneficiado tiene autonomía para decidir los proyectos que realizarán los beneficiarios, estos proyectos a su vez son ejecutados a través de ONG's que conocen las necesidades de la comunidad. Los resultados de una evaluación al programa arrojan cifras muy favorables, uno de los más positivos es la participación de las mujeres arrojando un 71% de participación entre la totalidad de beneficiados, de las cuales el 60% era cabeza de hogar; las tasas de indigencia entre los hogares participantes había caído en casi un 25%, en cuanto al desempleo, a un año de implementado el programa la tasa de desempleo se había reducido 5,9pp sin generar un aumento en el índice de precios, el multiplicador Keynesiano del programa se estimó en un 2,57 (Moreno et al., 2011)<sup>20</sup>

Los autores que promueven estos programas indican que al establecer un salario básico estos ayudan a promover la estabilidad económica y de precios al estabilizar el consumo y anclar costos salariales, de modo que adquiera la función de estabilizador automático, ya que adopta un carácter contracíclico en el que los puestos de trabajo del programa aumentan durante las recesiones y disminuyen durante los periodos expansivos, esto provoca que las fluctuaciones del ciclo se suavicen. “Al fijar un salario mínimo el programa limitaría el nivel generalizado por debajo del cual los salarios del sector privado no podrían caer” (Wray et al., 2015)

Los Programas públicos de empleo -PPE's- se han concebido como herramientas de corto plazo dirigidas a aumentar la demanda de trabajo en periodos de crisis,

<sup>18</sup> Wray, R. (2015). *Teoría Monetaria Moderna: Manual de macroeconomía sobre los sistemas monetarios soberanos*. Lola Books

<sup>19</sup> Idem

<sup>20</sup> Moreno, A. M., Mora, A. F., y Velásquez, I. D. (2011). Una propuesta de bufer de empleo para reducir la tasa de desempleo en Colombia. En Garay, L. J., Moreno, A. M., Mora, A. F., y Velásquez, I. D. Colombia: *Diálogo pendiente vol. III. El derecho al trabajo y la política de buffer de empleo*. Bogotá: Planeta Paz.

mediante las cuales el Estado contrata directamente y por su cuenta a personas para que ejecuten ciertas obras o actividades sin que ello implique una expansión de la planta de la función pública. En estos casos, el Gobierno crea directamente plazas de trabajo mediante programas de empleo, adoptando un enfoque pasivo con respecto al mercado de trabajo para no “distorsionarlo”; es decir, evitando, por ejemplo, brotes inflacionarios, escasez local de mano de obra o incrementos injustificados de los salarios (Liew-Kie-Song et al., 2012). Citado por (Farné, 2016).<sup>21</sup>

Los actuales estabilizadores automáticos de la política fiscal no parecen tener los efectos que se esperan respecto a la tasa de desempleo, para lograr estabilizar la economía en un momento en el que el gasto privado se contrae y se genera un exceso de ahorro sobre la inversión produciendo un mayor desempleo, se requieren mecanismos que permitan corregir estos desbalances, para evitar el prolongamiento de la desocupación y conducirse hacia la deflación. Los programas público de empleo actuarían así como un *Buffer* que no sólo reacciona contracíclicamente sino que además garantiza una compensación en las magnitudes requeridas para mantener la demanda efectiva a niveles de pleno empleo sin presiones inflacionarias (Moreno et al., 2011).<sup>22</sup>

Los Programas públicos de empleo además se caracterizan por poder desarrollarse mediante procesos participativos que vinculen a los movimientos sociales y comunitarios en concordancia con el espíritu descentralizador de la Constitución Política de Colombia, en estos, previo un proceso de negociación, las comunidades deciden bajo un enfoque democrático el destino de la inversión pública. Como apunta Farné (2016)<sup>23</sup>, el Estado financia los PPEs, pero no propone ni ejecuta directamente los proyectos, limitándose a fijar los lineamientos generales y a seguir y monitorear la ejecución de los mismos.

Existe suficiente literatura que demuestra que el desempleo es una de las principales, sino la principal, fuente de pobreza. En ese sentido un Programa Público de Empleo es un instrumento que ayuda a reducir la pobreza sostenidamente si se crean vastas cantidades de empleos. En particular para trabajadores poco calificados y vulnerables, siempre que las inversiones se hagan en aquellas áreas y sectores donde el flujo de capitales - privado y público - es grande, y donde es factible aplicar tecnologías alternativas que generan empleo. Las tres áreas de la inversión que tienen estas características son la manufactura, agricultura (incluso la silvicultura) e infraestructura (Organización Internacional del Trabajo, 2004)<sup>24</sup>

De este modo un Programa Público de Empleo resultaría un instrumento de poderoso alcance al perseguir objetivos que tienen a que ver con la reducción del desempleo, la estabilización del consumo, la solución de déficit de infraestructura y de servicios, la

<sup>21</sup> Farné, S. (2016). *Programas de empleo público en América Latina*. CEPAL, Documento de trabajo

<sup>22</sup> Moreno, A. M., Mora, A. F., y Velásquez, I. D. (2011). Una propuesta de bufer de empleo para reducir la tasa de desempleo en Colombia. En Garay, L. J., Moreno, A. M., Mora, A. F., y Velásquez, I. D. Colombia: *Diálogo pendiente vol. III. El derecho al trabajo y la política de buffer de empleo*. Bogotá: Planeta Paz.

<sup>23</sup> Farné, S. (2016). *Programas de empleo público en América Latina*. CEPAL, Documento de trabajo

<sup>24</sup> OIT. (2003). *Un Programa global: Invirtiendo en empleo para la reducción de la pobreza y el crecimiento económico local* Documento del Programa de Inversiones Intensivas en Empleo

respuesta a situaciones de crisis o emergencia, la reducción de la pobreza y el mejoramiento de la protección y seguridad social. Con una característica transversal: que se dirigen a colectivos de menores recursos y vulnerables.

“Entre los beneficios de un programa de esta naturaleza están el de la reducción de la pobreza, el mejoramiento de muchos males sociales asociados al desempleo crónico como problemas de salud, violencia de género y rupturas familiares, drogadicción, delincuencia y la mejora de las capacidades gracias al entrenamiento que supone el trabajo en sí. Forstater (1999) ha hecho énfasis en cómo un programa así puede ser utilizado para aumentar la flexibilidad de la economía y proteger el medio ambiente” (Wray, 2015)<sup>25</sup>.

Del mismo modo contribuye a mejorar aspectos relacionados con la autoestima y la motivación, factores determinantes en la vía de alcanzar mejores niveles de justicia social. En 1981 la ley General de ajuste presupuestario de los Estados Unidos autorizaba a los estados desarrollar programas de trabajo-prestaciones sociales, permitiendo la utilización de fondos federales para tal propósito. Algunos estados decidieron poner en marcha planes experimentales de estas características, los resultados fueron que más del 70% los participantes informaron que estaban satisfechos de haber recibido las prestaciones teniendo que trabajar en lugar de simplemente cobrarlas, aproximadamente el 90% de los participantes consideraban que el trabajo que realizaban era necesario para la institución que los había empleado. (Solow, 1992)<sup>26</sup>

Para alcanzar éxito en los objetivos perseguidos por los PPE's, se debe garantizar que toda acción esté orientada hacia inversiones intensivas en mano de obra, tal como lo especifica la Organización Internacional del Trabajo (2004)<sup>27</sup>, la efectividad de los Programas de Inversiones Intensivas en Empleo radica en la utilización eficiente de métodos basados en el factor trabajo (*labour-based methods*), es decir, en el uso prioritario de la mano de obra sobre la maquinaria. Particularmente en el caso de las inversiones de menor escala en el campo de la infraestructura más básica y social, como la pequeña construcción de diques, pozos, alcantarillados, escuelas, centros de salud, plazas de mercado, etc., la pavimentación y el mantenimiento de caminos, la conservación del suelo y la reforestación, los sistemas de irrigación, o las actividades asociadas al cuidado. Es posible dirigir los métodos de producción hacia un uso más intensivo de mano de obra, especialmente de aquella no calificada.<sup>28</sup>

<sup>25</sup> Wray, R. (2015). *Teoría Monetaria Moderna: Manual de macroeconomía sobre los sistemas monetarios soberanos*. Lola Books

<sup>26</sup> Solow. 1992. *El mercado de trabajo como institución social*. Edt. Alianza- Economía. Madrid.

<sup>27</sup> Organización Internacional del Trabajo. (2004a). *Respecto al PIIE (Programa de Inversiones Intensivas en Empleo)*. Programa de Inversiones Intensivas En Empleo. <https://www.ilo.org/public/spanish/employment/recon/eiip/about/>

<sup>28</sup> Farné, S. (2016). *Programas de empleo público en América Latina*. CEPAL, Documento de trabajo

Según Farné (2016), para estos proyectos de pequeña infraestructura básica se han encontrado significativas ventajas en términos de costo de la inversión y empleo —el primero puede bajar entre un 10 y 30% y el segundo puede ser hasta cinco veces mayor—, derivables de la utilización de métodos productivos basados en mano de obra en vez que en equipamiento, para montos de inversión y resultados cualitativamente comparables.<sup>29</sup>

Parte de las comentadas ventajas comentadas por la OIT, se derivan de la posibilidad de ejecutar los pequeños proyectos de inversión a través de organizaciones comunitarias, respecto a una ejecución por grandes contratistas privados. La aplicación de tecnologías basadas en el factor trabajo requiere de contratistas especializados y de proponentes de proyectos y de personal de supervisión capacitados especialmente para la formulación, gestión y supervisión de estas inversiones.

Efectivamente, los PPE's pueden incluir inversiones en infraestructura, en servicios esenciales —tales como agua, saneamiento, salud y educación— y prever la financiación de la prestación de estos servicios. Adicionalmente, deben “ofrecer un empleo predecible y estable, al igual que seguridad de ingresos” (Organización Internacional del Trabajo, 2014)<sup>30</sup>. Muchos PPE's han sido utilizados para proporcionar a la población pobre algún nivel de seguridad de ingresos por un limitado periodo de tiempo; sin embargo, muy pocos PPE's reconocen el derecho a percibir un ingreso por parte de los participantes en caso de que no puedan trabajar.

La financiación de un Programa Público de Empleo que se articule a un programa de renta básica de emergencia desde la perspectiva de propiciar la transición de una ciudadanía que abandona su rol de receptora de transferencias a ser fuerza laboral productiva y generadora de riqueza para la superación del déficit en infraestructura regional, requiere un potente estímulo fiscal que debe involucrar al banco central para que funcione en armonía con el tesoro en aras de conciliar el propósito fundamental de superar la recesión, es pertinente que el Estado funcione como un todo en servicio de la ciudadanía, es decir, que políticas monetaria y fiscal apunten al mismo objetivo.

Para la aplicación de un programa similar que funcione como buffer público de empleo, los economistas Álvaro Moreno, Andrés Mora e Iván Velásquez proponen un esquema de articulación entre tres entidades (Ministerio de Hacienda Pública, Ministerio de Protección social<sup>31</sup> y Dirección Nacional de Planeación) en la vía que se muestra en la figura 4.

<sup>29</sup> Idem

<sup>30</sup> International Labour Organization –ILO (2014). “Employment Policies for Sustainable Recovery and Development”, International Labour Conference, 103rd Session, Report VI, Geneva

<sup>31</sup> En el artículo de Moreno et al. (2011) se hace referencia al Ministerio de Protección social dado que este contenía al Ministerio de Trabajo, posteriormente mediante la Ley 1444 de 2011, el Ministerio de la Protección Social fue escindido en dos, según el artículo 7 de dicha ley, el Ministerio de la Protección Social se transformó en el Ministerio de Trabajo, y según el artículo 9 de la misma norma, se creó el Ministerio de Salud y de Protección Social.



El esquema institucional para el desarrollo del programa propuesto busca garantizar la armonización entre entidades del gobierno para priorizar lo que sería un avance histórico en la profundización de los valores democráticos, pues, la democratización del presupuesto público que supone la participación ciudadana en las decisiones de inversión pública, fortalece el poder del constituyente primario y su confianza en las instituciones.

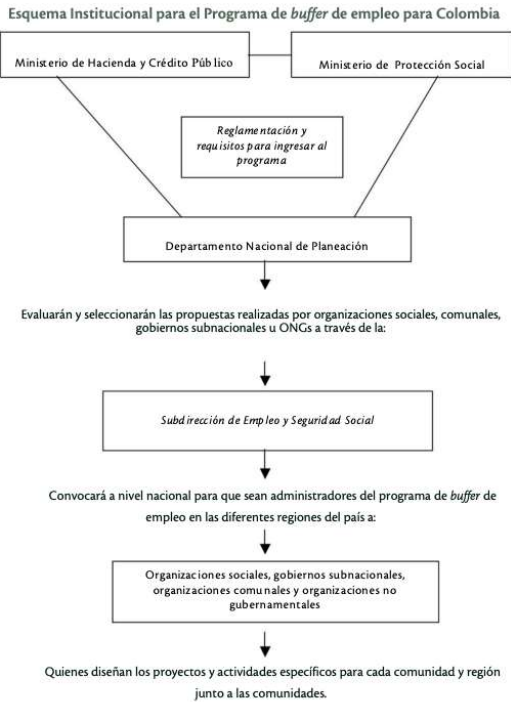


Figura 4. Esquema institucional para el programa de Buffer de empleo para Colombia. Elaboración de Moreno et al. (2011)

Se ha dicho que el carácter contracíclico de un Programa Público de Empleo responde como estabilizador automático a los desbalances macroeconómicos de manera que, cuando el sector privado presenta un exceso de ahorro sobre la inversión, el déficit fiscal permita compensar las deficiencias de demanda efectiva, los mecanismos por los cuales se ha emitido dinero para darle liquidez al sistema de créditos sin provocar una transmisión efectiva se denominan de Flexibilización Cuantitativa, han sido usados anteriormente en países como Japón provocando lo que Koo (2013)<sup>32</sup> ha llamado un *espiral deflacionario*. En su trabajo se distingue una situación en la que, una vez estalla la crisis, preventivamente las empresas y los hogares deciden priorizar sus pagos a las entidades de crédito incrementando su nivel de ahorro, estas a su vez deciden cerrar el grifo de los créditos. Lo que demuestra la figura 5 es que los agentes privados han preferido desanclarse, minimizar su nivel de deuda, de este modo se aumenta el stock de ahorro y se cierra el flujo de créditos, situación que justifica el déficit fiscal como instrumento para balancear la economía.

Levy et al., (2008)<sup>33</sup> Explican en términos prácticos que a la acumulación de riqueza se llama ahorro y la creación de riqueza se llama inversión, entonces por sentido común, la nueva riqueza que acumula la economía es igual a la nueva riqueza que crea la economía; es decir, el ahorro es igual a la inversión. Las ganancias empresariales entonces, son generadas por la creación de nueva riqueza por parte de la economía, pero se reducen a medida que los sectores de la economía además de las empresas acumulan acciones de esa nueva riqueza. Ahorrar, desahorrar, pedir prestado y pagar deudas son actividades que afectan la cantidad de ingresos del sector de los hogares que fluirán como gastos, por lo tanto que tendrán un efecto reactivador. El nombre que se le da al efecto neto de todos estos flujos es el de "ahorro personal". De este modo si alguien está ahorrando en la economía, alguien también debería estar ahorrando. Igualdad que se distorsiona en la figura 5.

<sup>32</sup> Koo, R (2013). Central Banks in Balance Sheet Recessions: a Search for a Correct Response. Working Paper, Institute for New Economic Thinking.

<sup>33</sup> Levy, D. A., Franham, M. P., & Rajan, S. (2008). Where Profits Come From: Answering the Critical Question That Few Ever Ask. *The Jerome Levy Forecasting Center, LLC*, 1–28. <http://www.levyforecast.com/assets/Profits.pdf%5Cpapers2://publication/uuid/B253B5B6-D45A-4B9F-A551-7B16A4E0EC2E>



Figura 5. Ahorro vs Cartera de crédito de los establecimientos Financieros. Elaboración propia con datos de la Superfinanciera

Desde la perspectiva de las utilidades, un mayor ahorro privado y los consiguientes esfuerzos para reducir los inventarios probablemente desalentarían la inversión fija. Las empresas necesitarían menos plantas y equipos ante las débiles condiciones económicas, y tendrían menos flujo de efectivo para financiarlas. Este debilitamiento de la inversión, al igual que la reducción de las importaciones, tardaría varios meses en producirse. Sólo un aumento del déficit del sector público podría dar un impulso a las utilidades.<sup>34</sup> Y paralelamente, un impulso a la inversión.

El Estado cuenta con instrumentos de política para accionar el impulso fiscal que determine una reactivación por el lado de la demanda como se ha descrito hasta acá, accionar la herramienta del consumo público para que fluya en la economía real la liquidez atesorada es imperante en un momento recesivo, en la práctica, hacen falta ingresos para que los agentes compren y las empresas tengan incentivos para producir, emplear e invertir. Si la liquidez otorgada por el banco central a través de operaciones de flexibilización cuantitativa no se transmite a la economía real, el Estado entonces, está en la obligación de hacer uso de la política para actuar de manera articulada, generando una armonización efectiva de lo monetario y los fiscal para conjurar la crisis.

IV. ANTECEDENTES NORMATIVOS

El artículo número 53 de la Constitución Política de Colombia indica que “el congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios fundamentales: igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de

trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales”. Así mismo, el artículo número 122 señala que “no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento, y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente”.

En la ley 789 del 2002: “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” a partir de su artículo 2 creó el “subsidio al empleo para la pequeña y mediana empresa” como “mecanismo de intervención en la economía para buscar el pleno empleo, crease el subsidio temporal de empleo administrado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social como mecanismo contracíclico y de fortalecimiento del mercado laboral dirigido a las pequeñas y medianas empresas, que generen puestos de trabajo a jefes cabeza de hogar desempleados. Este beneficio sólo se otorgará a la empresa por los trabajadores adicionales que devenguen un salario mínimo legal vigente, hasta el tope por empresa que defina el Gobierno Nacional”.

En el artículo 74 de la Ley 1712 de 2014 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “*Todos por un nuevo país*” se establece la Política nacional de trabajo decente, según la cual: “El Gobierno Nacional bajo la coordinación del Ministerio del Trabajo, adoptará la política nacional de trabajo decente, para promover la generación de empleo, la formalización laboral y la protección de los trabajadores de los sectores público y privado. Las entidades territoriales formularán políticas de trabajo decente en sus planes de desarrollo, en concordancia con los lineamientos que expida el Ministerio del Trabajo”. Así mismo, el artículo 77 implementa la Ampliación y seguimiento del mecanismo de protección al cesante, bajo el cual: “El Ministerio del Trabajo adoptará las medidas necesarias para fortalecer la operación del Mecanismo de Protección al Cesante como principal herramienta para la integración de políticas activas de empleo y la mitigación de los efectos nocivos del desempleo”.

Decreto 1072 del 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo, en su artículo 1.1.1.1. le confiere al Ministerio del Trabajo como cabeza del Sector del Trabajo “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 [...] fomenta políticas y estrategias para la generación de empleo estable, la formalización laboral, la protección a los desempleados, la formación de los trabajadores, la movilidad laboral, las pensiones y otras prestaciones”. Así mismo, en su artículo 1.2.1.3. se señala como entidad adscrita a la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, la cual “tiene por objeto la administración del servicio Empleo Público y la red de prestadores del servicio público de empleo, la promoción de la prestación del servicio público de empleo, el diseño y operación del Sistema de Información del Servicio Público de Empleo, el desarrollo de instrumentos para la promoción de la gestión y colocación de empleo y la administración de los recursos públicos, para la gestión y colocación del empleo”.

<sup>34</sup> Idem



<p>El decreto legislativo 444 de 2020 “Por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica” tiene por objeto “atender las necesidades de recursos para la atención en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento”.</p> <p>El artículo 4 determina los usos que se pueden dar a dichos recursos, así:</p> <p><b>ARTÍCULO 4. Uso de los recursos.</b> Los recursos del FOME se podrán usar para conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional, en el marco del Decreto 417 de 2020, en particular para:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Atender las necesidades adicionales de recursos que se generen por parte de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación.</li> <li>2. Pagar los costos generados por la ejecución de los instrumentos y/o contratos celebrados para el cumplimiento del objeto del FOME.</li> <li>3. Efectuar operaciones de apoyo de liquidez transitoria al sector financiero a través de transferencia temporal de valores, depósitos a plazo, entre otras.</li> <li>4. Invertir en instrumentos de capital o deuda emitidos por empresas privadas, públicas o mixtas que desarrollen actividades de interés nacional, incluyendo acciones con condiciones especiales de participación, dividendos y/o recompra, entre otras.</li> <li>5. Proveer directamente financiamiento a empresas privadas, públicas o mixtas que desarrollen actividades de interés nacional</li> <li>6. Proveer liquidez a la Nación, únicamente en aquellos eventos en los que los efectos de la emergencia se extiendan a las fuentes de liquidez ordinarias.</li> </ol> <p><b>PARÁGRAFO.</b> Para la correcta administración de los recursos, las decisiones sobre los recursos del FOME deberán ser evaluadas de forma conjunta y en contexto con su objeto, no por el desempeño de una operación individual sino como parte de una política integral de solventar las necesidades sociales y económicas ocasionadas por la situación de la que trata el Decreto 417 de 2020. Por tanto, se podrán efectuar operaciones aun cuando al momento de su realización se esperen resultados financieros adversos, o que tengan rendimientos iguales a cero o negativos.</p> <p>Una de las discusiones que abordó la Corte Constitucional cuando asumió el control de constitucionalidad inmediato de este Decreto Ley que creó el FOME fue la planteada por algunos intervinientes, quienes indicaron que dicha norma excluía de las transferencias a los entes territoriales cuando ellos eran quienes con mayor énfasis soportaban los efectos de la pandemia.</p>	<p>Ante ello, la Corte decidió plantear como problema jurídico a decidir si: ¿Los artículos 4 (num. 1) y 16 del Decreto Legislativo 444 vulneraban el principio constitucional de autonomía territorial, por cuanto no disponía que las entidades territoriales debían ser beneficiarias de las transferencias de los recursos del FOME?</p> <p>La Corte en sentencia C-194 de 2020, encontró que Los artículos 4 (número. 1) y 16 del Decreto Legislativo no vulneran el principio constitucional de autonomía territorial, bajo los siguientes argumentos:</p> <p>“233. La Corte considera que los artículos 4 (num. 1) y 16 del Decreto Legislativo sub examine no vulneran el principio constitucional de autonomía territorial. El artículo 4 (num. 1) prevé que, para conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos, los recursos del FOME podrán usarse para “atender las necesidades presupuestales adicionales de recursos que se generen por parte de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación”. Por su parte, el artículo 16 dispone que “los recursos del FOME se presupuestarán en la sección del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para ser distribuidos a entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación”. La Corte considera que ninguna de estas dos disposiciones vulnera la autonomía territorial, habida cuenta de que de este principio constitucional no se sigue que las entidades territoriales deban ser destinatarias de los recursos de este fondo-cuenta.</p> <p>234. El artículo 287 de la Constitución Política prevé que las entidades territoriales gozan de autonomía “para la gestión de sus intereses” y “dentro de los límites de la Constitución y la ley”. Según la Corte, esta autonomía tiene tres dimensiones, a saber: “una política con la capacidad que tienen las entidades territoriales de elegir a sus propios gobernantes; la administrativa para dirigir sus propias políticas públicas y prioridades en sus atribuciones y competencias propias o compartidas, y una financiera que se refiere a la capacidad de manejar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones”. En todo caso, la Corte ha reiterado, de manera uniforme, que “es importante advertir que la autonomía protegida constitucionalmente es la que tiene que ver con la gestión de los asuntos de interés propio de las entidades territoriales, es decir, los que solo a ellas atañen, pero no frente a cuestiones que se proyectan más allá del ámbito estrictamente local o regional”.</p> <p>235. Pues bien, la creación y la destinación de los recursos de los fondos-cuenta no forma parte de “los intereses” respecto de los cuales las entidades territoriales prima facie ejercen su autonomía, a la luz de lo previsto por el artículo 287 de la Constitución Política. Esto es así, habida cuenta de que, por expresa definición del Legislador orgánico, tales fondos son del “orden nacional” (art. 30 del Estatuto Orgánico de Presupuesto) y, por contera, <u>su creación y finalidades se proyectan a nivel nacional</u>, que no en ámbitos estrictamente locales o regionales. <u>Por esta razón, el Legislador tiene libertad de configuración para determinar la destinación de los recursos de los fondos-cuenta.</u> En efecto, a la luz del referido artículo 30 del EOP, la Corte ha reiterado que el Legislador – incluso el extraordinario – <u>cuenta con “amplio margen de configuración”</u> para definir la estructura y destinación de los recursos de estos fondos. En este sentido, la Corte ha concluido que “si los fondos especiales constituyen una excepción al principio de unidad de caja, su determinación y recaudo se efectuará de acuerdo con las decisiones que para cada caso adopte el legislador”.</p>
<p>236. Como se ha señalado en esta providencia, el FOME es un fondo cuenta que, a la luz del artículo 30 del EOP, es del “orden nacional” y, por tanto, <u>la destinación de sus recursos no forma parte de “los intereses” respecto de los cuales las entidades territoriales ejercen autonomía.</u> Es más, como se señaló en la sección correspondiente, las entidades territoriales no ejercen autonomía territorial ni siquiera respecto de la administración ni sobre las fuentes que integran el FOME. Por las anteriores razones, la Corte considera que, lejos de lo señalado por algunos intervinientes, la no inclusión de las entidades territoriales en los artículos 4 (num. 1) y 16 del Decreto Legislativo sub examine no desconoce el principio de autonomía territorial.”<sup>35</sup> Subrayado por fuera del texto original.</p> <p>Por esta razón una de las motivaciones del gobierno nacional para la creación tanto del FOME como del PAEF, sobre el que se hablará más adelante fue “Que el aumento del desempleo en Colombia genera una perturbación grave y extraordinaria en el orden económico y social, así como en su Producto Interno Bruto”<sup>36</sup> es decir el argumento fue de carácter nacional.</p> <p>La sentencia que aquí se menciona, no prohibió que los entes territoriales pudieran recibir transferencias del FOME; lo que hizo fue señalar que <u>el legislador tiene libertad de configuración para determinar la destinación de los recursos de los fondos-cuenta.</u></p> <p>En esta medida, la Línea de Inversiones Intensivas en Empleo, obedece en el marco de la pandemia a una finalidad nacional como es enfrentar los exorbitantes niveles de desempleo derivados de la pandemia, que indiscutiblemente se proyectan más allá de lo local.</p> <p>En este sentido, el centro de la discusión es la recuperación del empleo nacional, <u>donde la participación de la población, junto con las alcaldías de los Municipios hacia los que va dirigida la medida, será determinante para decidir cuáles de los proyectos serán beneficiarios de la línea de inversiones intensivas al empleo, esto será a título de colaboración armónica, de la mano de los principios de subsidiariedad, coordinación y concurrencia, cumpliendo así con lo estipulado en el artículo 287 de la Constitución Política que establece que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses.</u></p> <p>La Sentencia C-983/05, se pronunció sobre estos principios así:</p> <p>“El principio de subsidiariedad significa, por una parte, que el Estado no requiere intervenir cuando los individuos se bastan a sí mismos. El apoyo del Estado se requiere allí en donde se hace imposible o demasiado difícil poder satisfacer de manera eficaz las necesidades básicas. No se puede proyectar el principio de subsidiariedad sobre el tema de distribución de competencias entre la Nación y las Entidades Territoriales de manera simplista. Bien sabido es que, así como existen municipios relativamente autosuficientes existen otros sumidos en la absoluta pobreza y precariedad. En vista de que no existe una forma única y mejor de distribuir y organizar las distintas competencias y dada la presencia de profundos desequilibrios y enormes brechas presentes en las distintas Entidades</p>	<p>Territoriales, la distribución y organización de competencias significa un proceso continuo en el que con frecuencia es preciso estar dispuesto a ajustarse a los sobresaltos, en el cual es necesario andar y a veces también desandar las rutas propuestas y en el que se requiere aplicar, sin lugar a dudas, un cierto nivel de coordinación, cooperación, solidaridad y concurrencia. La Constitución recalca la necesidad de que los servicios públicos básicos – en especial el servicio público de educación – sean atendidos por los municipios y es precisamente en este sentido que se expide, primero, la Ley 60 de 1993 y, luego, la Ley 715 de 2001. Esto concuerda con el principio de subsidiariedad.</p> <p><b>El principio de coordinación</b> se relaciona de manera estrecha con el principio de subsidiariedad y podría considerarse como una derivación del mismo. Implica, entre otras cosas, una comunicación constante entre los distintos niveles para armonizar aquellos aspectos relacionados, por ejemplo, con la garantía de protección de los derechos constitucionales fundamentales, así como aquellos asuntos vinculados con el efectivo cumplimiento de las metas sociales del Estado. En esta misma línea de argumentación se pronuncia la Ley 489 de 1998 cuando al referirse al principio de coordinación confirma la necesidad de colaboración entre las distintas autoridades administrativas con miras a garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones, así como el logro efectivo de los fines y cometidos estatales. No es, pues, ninguna novedad, que la organización estatal y la distribución de competencias entre los distintos niveles de la administración implica de por sí un entramado de relaciones complejo y lleno de tensiones. Esto se pone de manifiesto con mayor agudeza en un asunto neurálgico como lo es el servicio público de educación</p> <p><b>El principio de concurrencia</b> desempeña un papel fundamental. La Nación no puede dejar de estar pendiente de la suerte de las Entidades Territoriales y de apoyar a aquellas que lo necesitan más. El principio de concurrencia – conectado estrechamente con el principio de subsidiariedad – no solo invoca la atención de la Nación sino que apela también a la solidaridad entre los distintos niveles territoriales bajo el motor de que quienes pueden ir a una mayor velocidad ayuden a impulsar a las entidades rezagadas”<sup>37</sup>.</p> <p>Durante el PAEF la colaboración armónica se dio a través de instituciones como UGPP y las entidades financieras, en este caso, la colaboración se llevará a cabo a través de los entes territoriales con la necesidad de que se desarrollen proyectos de impacto local que en conjunto se reflejen en la disminución del desempleo y la reactivación económica nacional.</p> <p>Entendiendo que el propósito del proyecto es que al final de la mano del empleo impulsado por el sector público se generen proyectos, obras o actividades públicas y se satisfagan Necesidades Básicas Insatisfechas.</p>

<sup>35</sup> Sentencia C-194 de 2020. Magistrado Ponente Carlos Bernal.

<sup>36</sup> Decreto Legislativo 639 de 2020

<sup>37</sup> Sentencia C-983 del 2005 Magistrado Ponente. Humberto Sierra Porto.

Desde la declaratoria de la emergencia, el decreto 639 de 2020 "Por el cual se crea el Programa de apoyo al empleo formal - PAEF, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020" crea el PAEF, con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME, como un programa social del Estado que "otorgará al beneficiario del mismo un aporte monetario mensual de naturaleza estatal, y hasta por cuatro veces dentro de la temporalidad del Programa, con el objeto de apoyar y proteger el empleo formal del país durante la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19". En su artículo 3 establece que "la cuantía del aporte estatal que recibirán los beneficiarios del Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF corresponderá al número de empleados multiplicado por hasta el cuarenta por ciento (40%) del valor del salario mínimo legal mensual vigente". El decreto fue modificado por los decretos legislativos 677 y 815 del 2020, y mediante la Ley 2060 de 2020 "por la cual se modifica el programa de apoyo al empleo formal - PAEF y el programa de apoyo para el pago de la prima de servicios - PA", se amplió su vigencia hasta el mes de marzo de 2021. Las microempresas no fueron incluidas como beneficiarias del programa.

El Decreto 2521 del 2013 que define las funciones de la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, su estructura organizacional y las funciones de sus dependencias, en su artículo 3, numerales 8 al 10 le asigna a esta UNIDAD las funciones de *realizar acciones de articulación y coordinación entre entidades públicas, la red de prestadores y otros actores incidentes para lograr una mejor prestación del servicio público de empleo; Apoyar la implementación de planes y programas relacionados con el servicio público de empleo para la población vulnerable y Asesorar y prestar asistencia técnica a las entidades públicas del orden nacional y territorial, la red de prestadores y otros actores incidentes para lograr la mejor organización del servicio público de empleo.*

Finalmente, desde la declaratoria de la emergencia, el decreto 639 de 2020 "Por el cual se crea el Programa de apoyo al empleo formal - PAEF, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020" crea el PAEF, con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME, como un programa social del Estado que "otorgará al beneficiario del mismo un aporte monetario mensual de naturaleza estatal, y hasta por cuatro veces dentro de la temporalidad del Programa, con el objeto de apoyar y proteger el empleo formal del país durante la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19". En su artículo 3 establece que "la cuantía del aporte estatal que recibirán los beneficiarios del Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF corresponderá al número de empleados multiplicado por hasta el cuarenta por ciento (40%) del valor del salario mínimo legal mensual vigente". El decreto fue modificado por los decretos legislativos 677 y 815 del 2020, y mediante la Ley 2060 de 2020 "por la cual se modifica el programa de apoyo al empleo formal - PAEF y el programa de apoyo para el pago de la prima de servicios - PAP", se amplió su vigencia hasta el mes de marzo de 2021. Las microempresas no fueron incluidas como beneficiarias del programa.

En razón de lo anterior, se presenta este proyecto de ley que busca crear un PROGRAMA PUBLICO DE EMPLEO en dos líneas. La primera en la vía de subsidiar las nóminas de las microempresas a las que les fue negado el alivio creado por el PAEF en el 2020, dado que

son las unidades productivas que más crean empleo formal en el país: las Mipymes representan, según el Ministerio de Trabajo, más del 90% del sector productivo nacional. Así mismo, según la encuesta de micronegocios realizada por el DANE para el 2019, generan el 35% del PIB y el 80% del empleo de toda Colombia al estar vinculadas a las áreas de la economía más productivas.

La segunda vía es la de establecer lo que la OIT ha denominado un Programa de Inversión Intensiva en Empleo; consistente en la financiación de pequeños proyectos de inversión basados en el factor trabajo, es decir, en el uso prioritario de la mano de obra (especialmente la no calificada) sobre la maquinaria; allí donde sea factible, rentable y con estándares similares de calidad. Particularmente inversiones de menor escala de infraestructura básica y social. Se propone desarrollar esta línea utilizando la figura de las Entidades sin ánimo de lucro en tanto las leyes de contratación y la inexistencia de empresas de obras públicas municipales en los territorios más pobres, imposibilita que el Estado sea el empleador directo, no obstante, la figura permite la asociatividad de sectores informales y comunales.

Se planea que el Programa de Inversión Intensiva en Empleo priorice los 363 municipios con mayor cantidad de Necesidades Básicas Insatisfechas (aquellos con un % de NBI superior al 25%), garantizando una acción afirmativa para la superación de la pobreza.

El costo mensual estimado de garantizar el 90% de un salario mínimo mensual vigente a 2.600.000 personas que actualmente hacen parte de la población desocupada, a fin de obtener una tasa de desempleo por debajo del 6,8% (tasa de desempleo promedio de la OCDE para enero 2021) es de \$2,12 billones. Por lo anterior, el costo total del programa con una duración de 12 meses equivale a \$25,4 billones (cifra sin tener en cuenta costos de prestaciones sociales). Con prestaciones sociales ascendería a \$3,5 billones mensuales, \$42 billones por 12 meses. Sin contabilizar el costo de la línea de Inversiones Intensivas en Empleo a las que hace referencia el artículo 3. Sin embargo, teniendo en cuenta que la evidencia arroja que la cantidad de empleos indirectos que se crean por virtud de un Programa Público de Empleo puede llegar a ser de dos terceras partes del empleo total creado, el costo podría reducirse a la tercera parte, unos \$14 billones en el primer año de implementación.

Una vez se surta el periodo de 12 meses que significa la duración propuesta en el presente proyecto, se sugiere evaluar los resultados del programa en la vía de extenderlo hasta alcanzar una meta de tasa de desempleo de mediano plazo del 4% procurando garantizar que el o la ciudadana que desee buscar empleo tenga posibilidades de encontrarlo. En concordancia, el Programa Público de Empleo puede convertirse en una herramienta para la estabilidad económica y social en tanto cumple funciones de amortiguación de shocks que permiten suavizar las fluctuaciones macroeconómicas y los desequilibrios sociales, pues el desempleo es, tal y como lo dijera el premio Nobel William Vickrey "en el mejor de los casos equivalente al vandalismo" ya que produce un daño y una destrucción inadmisibles en individuos, familias y comunidades.<sup>38</sup> De este modo se establecería en el país un nuevo

<sup>38</sup> William S. Vickrey, Full Employment and price Stability: The macroeconomic vision of William S. Vickrey, citado por Tcherneva Pavlina (2020). En favor del trabajo garantizado

estándar laboral a la vez que se estabilizarían empleo, inflación y gasto público de una manera más eficaz que la actual.

**V. CONFLICTO DE INTERÉS**

De conformidad con el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, reformado por la Ley 2003 de 2019, en lo relativo al régimen de conflicto de interés de los congresistas, se resalta que esta iniciativa se enmarca dentro de las causales de ausencia de conflicto de interés, específicamente en la prevista en el literal a: "cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de Ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargas de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de sus electores", toda vez que se trata de una iniciativa que busca beneficiar a las mipymes y los colombianos desempleados para la generación de empleo, por lo que las normas contenidas en ella son de carácter general.

De los y las congresistas,

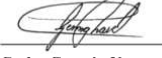
  
**Wilson Arias Castillo**  
Senador de la República

  
**Iván Cepeda Castro**  
Senador de la República


  
**Alexander López Maya**  
Senador de la República

  
**Jesús Alberto Castilla**  
Senador de la República

  
**Gustavo Petro Urrego**  
Senador de la República

  
**Carlos Germán Navas**  
Representante a la Cámara


  
**Feliciano Valencia**  
Senador de la República

  
**Aida Avella Esquivel**  
Senadora de la República

  
**David Racero**  
Representante a la Cámara

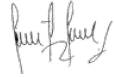
  
**María José Pizarro**  
Representante a la Cámara

  
**Armando Benedetti Villaneda**  
Senador de la República

  
**Roy Leonardo Barreras**  
Senador de la República

  
**Wilmer Leal Pérez**  
Representante a la Cámara


  
**Cesar Augusto Pachón**  
Representante a la Cámara

  
**Roosevelt Rodríguez Rengifo**  
Senador de la República

  
**Jorge Enrique Robledo**  
Senador de la República

  
**Antonio Sanguino Páez**  
Senador de la República

  
**León Fredy Muñoz**  
Representante a la Cámara

  
**Luis Fernando Velasco**  
Senador de la República

  
**Jorge Alberto Gómez**  
Representante a la Cámara



**Criselda Lobo Silva**  
Senadora de la República



**Juan Luis Castro**  
Senador de la República



**Julián Gallo Cubillos**  
Senador de la República



**Luis Alberto Albán**  
Representante a la Cámara



**Iván Marulanda Gómez**  
Senador de la República



**Fabián Díaz Plata**  
Representante a la Cámara



**Abel David Jaramillo**  
Representante a la Cámara



**Carlos Alberto Carreño**  
Representante a la Cámara



**Pablo Catatumbo**  
Senador de la República



**Jorge Eliecer Guevara**  
Senador de la República



**Jorge Londoño Ulloa**  
Senador de la República



**Ángela María Robledo**  
Representante a la Cámara

SECCIÓN DE LEYES

**SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES**

Bogotá D.C., 6 de abril de 2021

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 428/21 Senado **“PROYECTO DE LEY POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA UN PROGRAMA PÚBLICO DE EMPLEO (PPE) PARA LA REACTIVACIÓN DE LA ECONOMÍA”** me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores, WILSON NEBER ARIAS CASTILLO, IVÁN CEPEDA CASTRO, FELICIANO VALENCIA MEDINA, AIDA YOLANDA AVELLA ESQUIVEL, ALEXANDER LÓPEZ MAYA, JESÚS ALBERTO CASTILLA SALAZAR, JORGE ELIECER GUEVARA, GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO, ARMANDO ALBERTO BENEDETTI VILLANEDA, ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE, ROOSEVELT RODRÍGUEZ RENGIFO, JORGE ENRIQUE ROBLEDÓ CASTILLO, ANTONIO ERESMID SANGUINO PAÉZ, LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES, CRISELDA LOBO SILVA, JUAN LUIS CASTRO CORDOBA, JULIÁN GALLO CUBILLOS, IVÁN MARULANDA GÓMEZ, PABLO CATATUMBO TORRES VICTORIA, JORGE EDUARDO LONDOÑO ULLOA, H.R. DAVID RACERO MAYORGA, MARÍA JOSÉ PIZARRO, CARLOS GERMÁN NAVAS, WILMER LEAL PÉREZ, CESAR AUGUSTO PACHÓN, LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA, JORGE ALBERTO GÓMEZ, LUIS ALBERTO ALBÁN, FABIÁN DÍAZ PLATA, ABEL DAVID JARAMILLO, CARLOS ALBERTO CARREÑO, ANGE LA MARÍA ROBLEDÓ La materia de qué trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **SEPTIMA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretario General

**PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – ABRIL 06 DE 2021**

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **SEPTIMA** Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

**CÚMPLASE**

**EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**ARTURO CHAR CHALJUB**  
**SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**GREGORIO ELJACH PACHECO**

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 429 DE 2021 SENADO

*por medio del cual se crea el Programa de Empleo Garantizado y se dictan otras disposiciones.*

**Exposición de Motivos**  
Proyecto de ley \_\_\_ de 2021  
Por medio del cual se crea el programa de empleo garantizado y se dictan otras disposiciones

**Introducción y Contexto**

El desempleo se ha convertido en uno de los grandes problemas estructurales de la economía colombiana, en 2020 los indicadores de desempleo alcanzaron máximos históricos, en mayo de 2020 con un 21,4 (gráfico 1) a nivel nacional, Colombia se convirtió en el país de la OCDE con la mayor tasa de desempleo (gráfico 2).

Gráfico 1.




Gráfico 2. Tasas de Desempleo OCDE



Fuente: OCDE, 2021

Lamentablemente esta situación no es excepcional, Colombia es en el contexto regional e internacional, un país con tasas de desempleo anormalmente altas, las cuales superan desde hace más de una década los dos dígitos (gráfico 1). Un valor que en otros contextos es considerado como crítico e inaceptable tanto económica, como políticamente en Colombia se ha convertido en parte de la estructura económica y se ha normalizado.

Según Vallejo (2020) los altos niveles de desempleo de una economía tienen enormes costos económicos y sociales entre los cuales se encuentran los bajos niveles de demanda agregada y el incremento de los niveles de pobreza. Las políticas en materia de dinamización del mercado laboral de los diferentes gobiernos desde 1990 hasta la fecha se han reducido a atacar tres factores: i. los **costos de contratación**, asumiendo que el mercado laboral funciona como cualquier mercado, recomiendan y llevan a cabo reforma que permiten que los empleadores reduzcan los costos de enganche y remuneración y despido de trabajadores, lo que es claro no ha funcionado porque los niveles de desempleo e informalidad no solamente no se han reducido sino que han aumentado; ii. El **crecimiento económico**, asumiendo que hay una relación directa entre crecimiento y aumento

de la oferta de empleo; y de manera más reciente iii. el emprendimiento como mecanismo para generar empleos.

En todos los casos, la evidencia ha negado las relaciones directas que se presentan sean tan importantes, en primer lugar, porque pese a que se han reducido de manera importante los costos de vinculación, remuneración y despido de trabajadores a través de diferentes estructuras legales (Ley 50/93; ley 789 de 2002) y otros aparatos normativos (de manera más reciente el decreto 1174 introdujo cambios importantes en la regulación del mercado laboral).

Lo paradójico es que a pesar de que Colombia (salvo en periodos puntuales de su historia) ha tenido tasas sostenidas de crecimiento, este no se ha traducido en incrementos de sus dinámicas de generación de empleo: para el periodo 2010-2014 cuando la tasa de crecimiento promedio se ubicó en 5,3%, la de desempleo se encontraba en 10,1% que si bien era inferior a las del periodo precedente (2005-2010) seguía siendo muy alta en el contexto regional (en ese mismo periodo América Latina tenía una tasa de desempleo del 8,1%), y para el periodo 2015-2020 el crecimiento positivo tampoco tuvo mayores impactos en la generación de empleo, especialmente en el sector formal de la economía.

Este fenómeno ya ha sido claramente identificado por la OIT al señalar que *“El crecimiento económico por sí solo no se traduce necesariamente en una mayor cantidad y una mejor calidad de empleos, especialmente para los sectores más pobres, vulnerables y aquellos en riesgo de quedar marginados. El crecimiento económico es un requisito previo para aumentar el empleo productivo; es el resultado combinado de incrementos en el empleo e incrementos en la productividad laboral. Por lo tanto, la tasa de crecimiento económico establece los límites absolutos dentro de los cuales se puede presentar el crecimiento en el empleo y el crecimiento en la productividad laboral”* (Organización Internacional del Trabajo -OIT, 2021)

Por ello en ese sentido, es necesario aclarar que el patrón de crecimiento económico importa mucho a la hora de hablar de las relaciones entre crecimiento y

empleo, pues como indica nuevamente la OIT *“El impacto del crecimiento económico en la creación de empleo productivo no solo depende de la tasa de crecimiento, sino también de la eficiencia con la cual el crecimiento se traduce en empleos productivos. Lo anterior depende de una serie de factores, tales como la composición sectorial del crecimiento y la intensidad del crecimiento de capital/trabajo dentro de cada sector”* ... *“Dicha evaluación debe ser clasificada por sectores económicos para obtener una perspectiva esclarecedora. La medida en la que el crecimiento económico se relaciona con una transformación productiva y es impulsado por ella es de gran importancia para la sostenibilidad del desarrollo económico en el mediano y el largo plazo”*

Ahora bien, el otro paquete de medidas ha estado relacionado con la flexibilización, laboral. Se entiende por ello, el conjunto de medidas orientadas a reducir la estabilidad y los costos de enganche permanencia y retiro del trabajador, a través de medidas administrativas y económicas, que a la larga tienen la intención de permitir que el empleador ajuste rápidamente la demanda de trabajo a las realidades del negocio.

De una manera reduccionista, la línea oficial de la política laboral se ha concentrado tanto desde el gobierno, como desde los grupos de interés empresariales y financieros, en la reducción del costo del trabajo dentro del proceso productivo, con una visión de economía, que tal como señalábamos anteriormente, califica el trabajo como una mercancía, que responde a las leyes de oferta y demanda de manera perfecta, se afirma a los cuatro vientos que a medida que el costo del trabajo baje, el nivel de empleo aumenta.

Frente a esta visión hay que señalar que en Colombia la reducción de los costos laborales se ha dado en dos sentidos: en el aspecto formal, a través de reformas que reducen de manera efectiva el costo del salario directo e indirecto de los trabajadores, y en el aspecto no legal por medio de la extensión de los mecanismos de empleo informal como el “rebusque” y la sustitución de relaciones laborales por

relaciones contractuales (como los contratos de prestación de servicios, tan comunes en las entidades del sector público).

Un tercer elemento de dichas políticas, incorporado de manera más reciente, ha sido el impulso al “emprendimiento” como mecanismo de generación de empleo, los alcances de dichas políticas aún están en entredicho puesto que i. su seguimiento para evaluar su impacto es difícil por cuanto se han convertido en instrumentos más retóricos que prácticos, ii. Las cifras de desempleo no parecen mostrar un impacto real en el desempleo y por el contrario han cambiado la composición del empleo a favor del trabajo por cuenta propia: en enero de 1990 solo el 13,5% de los trabajadores eran trabajador a cuenta propia, mientras que para enero de 2021 esta cifra ya llega al 53,4% del total del empleo, siendo según la OCDE (ya en 2016) el país del mundo con la mayor tasa de trabajadores a cuenta propia<sup>1</sup>.

Es decir, las políticas públicas que buscan generar empleo en Colombia, han estado dominadas por un sinnúmero de fracasos sostenidos, basados en ideología y pésimos argumentos económicos, dejando a la buena voluntad del sector privado de la economía la generación de empleos, y manteniendo a la población mayoritariamente en condiciones de informalidad laboral y pobreza.

En este sentido autores como Tcherneva<sup>2</sup> consideran que los altos niveles de desempleo en una sociedad, no pueden ser solucionados por las firmas privadas, puesto que ellas (dependientes en su estructura de negocios del ciclo económico) se ven imposibilitadas para mantener niveles bajos de desempleo en el largo plazo, y que en muchos casos estos altos niveles de desempleo son creados por decisiones propias de la política pública como por ejemplo las políticas de inflación objetivo (como el caso Colombiano).

<sup>1</sup> OCDE(2016) Review of Labour Market and Social Policies: Colombia 2016. OECD Publishing, París.  
<sup>2</sup> Tcherneva, P. (2018) The Job Guarantee: design, jobs and implementation.

**Características del mercado laboral colombiano**

*Discriminación de género en el mercado laboral*

Según la información emitida por el DANE a enero de 2021, el 42.9% de la población activa en Colombia son mujeres<sup>3</sup>, de igual manera, este informe indica que A mediados de 2020 de los 22,3 millones de personas ocupadas, apenas el 41,4% son mujeres y finalmente la Tasa Global de Participación (TGP)<sup>4</sup> a finales de 2020 presentaba una brecha de 25 puntos entre hombre y mujeres, a finales de 2019 era de 20,8 puntos, todos estos indicadores señalan que i. las mujeres a pesar de ser la mayor parte de la población, participan menos en la vida económica, y ii. tienen unos mayores niveles de desempleo en comparación con los hombres en cualquier edad y posición ocupacional.

El hecho de que la población inactiva<sup>5</sup> sea más alta en mujeres que en hombres (9.4 millones de mujeres se encontraban a finales de 2019 en esta condición vs 5,02 millones de hombres) y que la mayor parte de la población inactiva se encuentra vinculada a oficios del hogar (5,5 millones de mujeres vs 0,4 millones de hombres), señala un patrón muy particular de la participación de las mujeres en el mercado laboral que indica que predominan las mujeres en labores de cuidado del hogar, puesto que solo 28% de las mujeres inactivas se encuentran estudiando frente a un 57% de los hombres en la misma condición.

Estas estadísticas reflejan no solo una discriminación histórica y una mayor dependencia económica de las mujeres, que además tienen más dificultades para vincularse a procesos educativos, y por el trabajo que desarrollan en el hogar, no reciben remuneración alguna. Esto plantea serios debates alrededor de la eficacia

<sup>3</sup> DANE (2021) Informe sobre mercado laboral, Bogotá.  
<sup>4</sup> (TGP): es la relación porcentual entre la población económicamente activa (PEA) y la población en edad de trabajar (PET)  
<sup>5</sup> Población en Edad de Trabajar que no se encuentran de manera activa buscando empleo o desarrollando una actividad laboral.



y resultados de las políticas de empleo, las cuales no han tomado en cuenta estos fenómenos y realidades.

Respecto a la ocupación, históricamente los sectores que más han ocupado a las mujeres han sido los de Comercio, Hoteles y Restaurantes (33,4%) y Servicios Comunales, sociales y personales (31,7%), estos han sido sectores fuertemente afectados por las consecuencias de la pandemia y por ello presionaron la salida de mujeres del mercado laboral, bien fuera al desempleo o a la inactividad. Es básicamente por esto que el enorme desempleo que sufrió Colombia a lo largo de 2020, afectó principalmente a las mujeres, incrementando sus niveles de desempleo y la brecha histórica que ha existido frente al desempleo masculino.

Tabla 1. Empleo por posiciones ocupacionales

Posición ocupacional según sexo  
Cifras en miles  
Total Nacional, 2019

Concepto	Hombres Número de personas (miles)	%	Mujeres Número de personas (miles)	% (orden descendente)	Total
Empleada doméstica	41	5,94%	647	94,06%	688
Otro	5	36,05%	10	63,95%	15
Trabajador/a familiar sin remuneración*	306	36,69%	528	63,31%	835
Obrero/a, empleado/a del gobierno	436	52,64%	393	47,36%	829
Obrero/a, empleado/a particular	5.243	59,04%	3.637	40,96%	8.880
Trabajador/a por cuenta propia	5.710	60,42%	3.740	39,58%	9.450
Patrón/a o empleador/a	589	72,87%	219	27,13%	808
Jornalero/a o peón/a	733	93,63%	50	6,37%	783
<b>Total</b>	<b>13.063</b>	<b>58,61%</b>	<b>9.224</b>	<b>41,39%</b>	<b>22.287</b>

Fuente: DANE - GERH, 2019  
Notas: i) Trabajador sin remuneración incluye trabajadores familiares sin remuneración en empresas o negocios de otros hogares. ii) Otro corresponde a la categoría: Otro, cual?'

La informalidad ha sido otra de las características del empleo femenino, según la información provista por el DANE<sup>6</sup> a enero de 2021 las posiciones ocupacionales con mayor número de mujeres son i. Trabajadoras por cuenta propia 3.74 millones ii. Empleada particular 3,67 millones iii. Empleada doméstica 0,647 millones. La primera categoría (la del autoempleo) se produce en el 87% de los casos en condiciones de informalidad, es decir, que a pesar de desarrollar una actividad

<sup>6</sup> Ibid

económica que le genere ingresos, no existe vinculación formal a sistemas de protección social en salud o en pensiones, o la dedicación al trabajo es

Vale la pena resaltar que las funcionarias del Estado son el 47% del total del funcionariado público, y apenas el 6,38% de los patrones o empleadores.

La mayor brecha de ocupación entre hombre y mujeres ocurre cuando no se tiene ningún nivel educativo, a medida en que las mujeres obtienen mayores grados de educación las brechas se reducen, bajan de 33,7 a 4.

Trabajo no remunerado

El valor del trabajo no remunerado a finales de 2019 equivalía al 20% del PIB (185,7 billones) siendo entonces el sector económico más importante por encima del comercio (17,5%) Administración Pública (14,6%) y la industria manufacturera (11,9%). Las mujeres aportan el 78,4% de las 36,5 millones de horas anuales dedicadas a las actividades de trabajo no remunerado.

Tabla 2. Valor agregado del trabajo no Remunerado

Valor económico generado por cada una de las funcionalidades del TDCNR, según sexo  
Cifras en miles de millones de pesos colombianos y porcentaje  
Total Nacional, 2016-2017

Funcionalidad	Valor Hombres (miles)	Valor Mujeres (miles)	Valor Total (miles)	Valor funcionalidad como % del valor Total TDCNR	Razón M/H*	Total de Horas anuales	% Horas funcionalidad /horas totales
Suministro de alimentos	7.288	48.643	55.931	30,1%	6,7	12.860.727	35,2%
Limpieza y mantenimiento del hogar	12.294	34.892	47.186	25,4%	2,8	9.039.046	24,8%
Cuidado y apoyo de personas	7.649	24.521	32.170	17,3%	3,2	6.220.220	17,0%
Compras y Administración del Hogar	12.839	14.933	27.772	15,0%	1,2	3.730.424	10,2%
Mantenimiento de Vestuario	2.251	16.543	18.794	10,1%	7,3	3.940.750	10,8%
Voluntariado	1.026	2.843	3.869	2,1%	2,8	717.661	2,0%
<b>Total TDCNR</b>	<b>43.348</b>	<b>142.374</b>	<b>185.722</b>	<b>100,0%</b>	<b>3,3</b>	<b>36.508.827</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: DANE - Cuenta Satélite de Economía del Cuidado, ENUT 2017-17

Las mujeres aportan 3,3 veces el valor de los hombres en actividades de Trabajo Doméstico y de Cuidado no Remunerado, la diferencia es particularmente notoria

en las funcionalidades de cuidado y apoyo a personas, Limpieza y mantenimiento del hogar y Suministro de alimentos.

**Estimación del Costo Fiscal del programa**

El programa Nacional de Empleo garantizado propuesto en la presente ley, tiene por objetivo la creación de 2 millones de empleos en un periodo de 3 años, con remuneraciones que van entre 1 y 2 salarios mínimos. La meta implica la reducción de la tasa de desempleo a la mitad (tomando como punto de referencia enero 2021 donde se identificaron 4,2 millones de personas desempleadas) permitiendo que esta se ubique por debajo del 10% a mediano plazo.

El costo fiscal estimado para el programa en un horizonte de 3 años se describe en la tabla 3.

Tabla 3. Costo Fiscal del Programa Nacional de Empleo Garantizado

Estimación costo fiscal (billones de \$)	Año 0 (implementación)	Año 1 (30% de la meta de empleos)	Año 2 (70% de la meta de empleos)	Año 3 (100% de la meta de empleos)
Costo financiación empleos	0	\$ 8,91	\$ 20,79	\$ 29,70
Costos de Administración del Programa	\$ 0,5	\$ 0,89	\$ 1,03	\$ 1,4
<b>Total</b>	<b>\$ 0,5</b>	<b>\$ 9,80</b>	<b>\$ 21,83</b>	<b>\$ 31,18</b>

Fuente: Elaboración propia

Tabla 4. Costo Fiscal del PNEG como % del PIB y del Presupuesto General de la Nación

Estimación del Costo del PNEG	Año 0 (implementación)	Año 1 (30% de la meta de empleos)	Año 2 (70% de la meta de empleos)	Año 3 (100% de la meta de empleos)
Costo Anual como % del PIB	0,05%	0,93%	1,99%	2,76%
Costo Anual como % del PGN	0,16%	3,00%	6,48%	8,99%

Si bien el costo del PNEG sería mucho más alto que los actuales programas de subsidios focalizados, su impacto en términos poblacionales es tan amplio como estos programas, es permanente en el tiempo y tiene impactos mucho más benéficos en términos económicos, pues genera mecanismos permanentes de ingreso para los hogares y por tanto fortalece la capacidad de consumo, a la vez que facilita la formalización del mercado de trabajo.

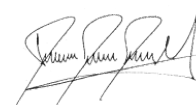
Tabla 5. Comparación del PNEG con programas de subsidio focalizado.

Comparación con otros programas de subsidios monetarios focalizados	Costo en Billones de pesos	Beneficio (por periodo)	Cobertura	Duración
Familias en acción	2,4	296.511 x hogar (bimensual)	2,6 millones	Permanente
Ingreso Solidario	2,8	160.000 x hogar (mensual)	3 millones	hasta Junio 2021
Devolución de IVA	0,96	75.000 x hogar (bimensual)	1 millón	Permanente
Renta Básica*	23,7	1 smlv x hogar (mensual)	9 millones	3 meses
<b>PNEG</b>	<b>29,7</b>	<b>1 smlv x hogar (mensual)</b>	<b>2 millones</b>	<b>Permanente</b>

Atentamente



Gustavo Bolívar Moreno  
Senador de la República



David Racero Mayorga  
Representante a la Cámara



Gustavo Petro U.  
Senador  
Colombia Humana

<p style="text-align: center;"><b>Proyecto de ley xxx de 2021</b>  <b>Por medio del cual se crea el programa de empleo garantizado y se dictan otras disposiciones</b>  <b>EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA</b>  <b>DECRETA</b></p> <p><b>Artículo 1. Objeto del PNEG.</b> Contribuir a la garantía del derecho al trabajo digno de los ciudadanos y ciudadanas a través de la creación de empleos de calidad en sectores de la economía prioritarios para el desarrollo social y el mejoramiento del bienestar y la calidad de vida de los colombianos y colombianas.</p> <p><b>Artículo 2. Programa Nacional de Empleo Garantizado (PNEG).</b> Créese el Programa Nacional de Empleo Garantizado, cuya coordinación estará en cabeza del Ministerio de Trabajo y contará con el apoyo de las entidades adscritas y vinculadas del Sector Trabajo. El Ministerio del Trabajo como entidad cabeza de sector, será responsable de la coordinación y ejecución de este y se desarrollará en armonía con otros sectores involucrados en el presente programa.</p> <p><b>Artículo 3. Objetivos del PNEG</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Coadyuvar a la economía en el logro de la reducción del desempleo y el logro de metas de pleno empleo.</li> <li>b. Promover la formalización del empleo a través de la oferta de puestos de trabajo de calidad.</li> <li>c. Garantizar un ingreso mínimo para la población a través del desempeño de actividades productivas y de generación de valor económico y social, a cambio de una remuneración justa que permita cubrir las necesidades básicas de consumo de los hogares.</li> <li>d. Regular el mercado laboral, estabilizando sus ciclos y permitiendo el uso productivo del trabajo disponible dentro de la población nacional.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>e. Contribuir al mejoramiento de la distribución del ingreso enfocando las plazas de trabajo ofertadas en aquellos sectores de la población que tienen menores ingresos y condiciones desiguales de acceso a los mercados laborales.</li> <li>f. Contribuir a los objetivos de estabilización de la inflación a través de la creación de oferta de bienes y servicios adecuadamente remunerados, evitando choques incontrolables de demanda.</li> <li>g. Estimular la demanda interna y la recuperación económica durante y después de la pandemia del COVID 19.</li> <li>h. Mejorar la salud mental de la población promoviendo su inserción laboral, su productividad y la sensación de valor de su propio trabajo.</li> </ol> <p><b>Artículo 4. Principios del Programa Nacional de Empleo Garantizado (PNEG).</b> El Programa Nacional de Empleo Garantizado se regirá por los siguientes principios:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>No discriminación.</b> El acceso al PNEG no discriminará por razones de género, raza, discapacidad a ninguno de los ciudadanos (as) que se postulen al programa.</li> <li>2. <b>Piso de remuneración.</b> la remuneración que ofrecerán los empleos creados en el PNEG no podrá ser inferior a 1 Salario Mínimo Legal Vigente, y deberá cumplir con todos los aportes parafiscales establecidos por la ley.</li> <li>3. <b>No exclusión de otros programas de subsidio.</b> La vinculación al PNEG no generará de manera automática la exclusión de la población beneficiaria de otros programas de subsidios condicionales o no condicionales, sin embargo, podrán establecerse criterios de asignación diferenciales, los cuales serán definidos por las entidades coordinadoras del programa.</li> <li>4. <b>Preparación para enfrentar la crisis ambiental.</b> Los puestos de trabajo ofertados a través del PNEG deberán tener como énfasis la capacidad del país para prepararse para las consecuencias derivadas de los procesos de cambio climático, así como a las actividades requeridas para su mitigación y adaptación.</li> </ol>
<ol style="list-style-type: none"> <li>5. <b>Énfasis en las economías del cuidado.</b> Las plazas de trabajo ofertadas deberán apoyar el desempeño de las actividades relacionadas con las economías de cuidado, de acuerdo con las categorías definidas en la ley 1413 de 2010.</li> <li>6. <b>Mérito y capacidades para el acceso y la permanencia.</b> El acceso y permanencia en los trabajos generados por el PNEG serán determinados por criterios de mérito y capacidad, las condiciones serán fijadas por el Ministerio de Trabajo en conjunto con el Departamento Administrativo de la Función Pública.</li> <li>7. <b>Formación permanente.</b> Los ciudadanos y ciudadanas empleados en el marco del PNEG deberán desarrollar programas de formación permanente para el mejoramiento y perfeccionamiento de sus capacidades y competencias. El Ministerio del Trabajo en conjunto con el SENA serán los responsables de garantizar dichos procesos de formación, y se incentivará el ingreso de los beneficiarios a programas de educación básica y media, así como de educación superior.</li> <li>8. <b>Gestión descentralizada y enfoque territorial.</b> Las ofertas de empleo creadas en el marco del PNEG tendrán en cuenta las particularidades de los territorios, atenderán las necesidades de las comunidades, y en sus definiciones deberán estar integrados las autoridades locales como órganos consultivos, así como las comunidades.</li> <li>9. <b>Flexibilidad y ajuste al ciclo económico.</b> Las plazas de trabajo ofertadas deberán responder a las dinámicas del ciclo económico y responder en todo caso al principio establecido en el numeral a del artículo 2 de la presente ley.</li> <li>10. <b>Coordinación con el Sector Privado y el Sector de Organizaciones No Gubernamentales.</b> Con el fin de incrementar la eficiencia y oportunidad del programa, se establecerán mecanismos permanentes de diálogo con entidades del sector privado y de las organizaciones no gubernamentales para integrar las ofertas del PNEG a las necesidades de la economía, recabar información para la definición de perfiles y necesidades y generar eslabonamientos productivos a partir del trabajo creado por el PNEG.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>11. <b>Transparencia.</b> La coordinación del PNEG deberá garantizar en todo momento que se establezcan criterios y mecanismos de transparencia para la definición de perfiles de trabajo para cada territorio, de los mecanismos de selección y asignación de empleo y de los criterios de evaluación y temporalidad de los mismos, que estén en todo momento disponibles para su supervisión por parte de la ciudadanía.</li> </ol> <p><b>Artículo 5. Población beneficiaria.</b> Serán beneficiarios potenciales del programa todos los ciudadanos y ciudadanas residentes en el país que se encuentren dentro de los criterios de Población Económicamente Activa definida de manera oficial por el Departamento Nacional de Estadísticas (DANE).</p> <p><b>Artículo 6. Criterios de priorización para la asignación de plazas de trabajo.</b> Con observancia del principio de no discriminación, el PNEG deberá observar los siguientes criterios de priorización para el diseño y asignación de las plazas de trabajo ofertadas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. <b>Mujeres.</b> Las plazas de trabajo deberán orientarse a priorizar en su diseño y asignación a la población femenina.</li> <li>b. <b>Jóvenes.</b> Las plazas de trabajo deberán orientarse a priorizar su diseño y asignación a la población joven, entendiendo por tal la definida por las leyes 375/1997, 1622/2013 y 1885/2018.</li> <li>c. <b>Población discapacitada.</b> Las plazas de trabajo creadas en el marco del PNEG y su asignación deberán tener en cuenta las necesidades de la población en situación de discapacidad según lo definido en el artículo 2 de la ley 1618/2013 y vincularse a los lineamientos y orientaciones de dicha ley para garantizar el ejercicio pleno de derechos de dicha población.</li> <li>d. <b>Víctimas del conflicto armado.</b> El diseño del PNEG deberá tener en cuenta las necesidades de trabajo de la población víctima del conflicto armado, en concordancia con los postulados de la ley 1448/2011.</li> </ol>

- e. **Trabajadores informales.** La asignación de las ofertas laborales deberá tener en cuenta si los postulantes ejercen actividades de empleo informal.
- f. **Desempleados permanentes o estructurales.** La asignación de las ofertas laborales del PNEG deberán priorizar aquellos desempleados estructurales, es decir, aquellas personas que se encuentran en la categoría de desempleados durante periodos superiores a un año.

**Artículo 6. Sectores económicos priorizados por el PNEG.** Con el objetivo de garantizar el aporte de PNEG al desarrollo económico del país, el avance científico la equidad y la sostenibilidad ambiental, deberá orientarse a crear ofertas de empleo en los siguientes sectores económicos

- a. Servicios de cuidado y conservación del Medio Ambiente.
- b. Servicios de cuidado y apoyo de personas y otras actividades de la economía del hogar.
- c. Servicios de Formación Artística y Cultural a la comunidad.
- d. Servicios de mantenimiento y construcción de la Infraestructura Física Pública.
- e. Labores de sustitución de cultivos ilícitos.

El Ministerio de Trabajo y el SENA con el apoyo del Ministerio de Educación, deberán definir de manera puntual las categorías laborales de acuerdo con las grandes definiciones sectoriales priorizadas en la presente ley y los frentes de formación y capacitación requeridos para las mismas.

**Artículo 7. Remuneraciones de los empleos.** Los empleos del PNEG no tendrán una remuneración inferior a 1 salario mínimo mensual legal vigente, y tampoco excederán los 2 salarios mínimos mensuales legales vigentes. Dentro de los costos de remuneración se incluirán los aportes a seguridad social establecidos por ley, tanto del trabajador como del empleador.

La financiación de las remuneraciones establecidas en este artículo provendrán en su totalidad de los recursos del Fondo Nacional de Financiación del Programa de Empleo Garantizado, y los montos serán girados a los entes territoriales de acuerdo al reglamento establecido para el funcionamiento del programa, por parte de la Junta Directiva Nacional del programa.

**Artículo 8. Bancos Comunitarios de Empleos**

Con el fin de permitir la gestión descentralizada del PNEG, cada municipio del país creará con el apoyo técnico y logístico del Servicio Nacional de Empleo un Banco Comunitario de Empleos, con el fin de identificar el conjunto de puestos de trabajo requeridos en el territorio, los sectores económicos en los que se crearán, de acuerdo con los diagnósticos realizados en los Planes Territoriales de Desarrollo y los niveles de desempleo estimados en el territorio.

Estos bancos deberán actualizarse cada dos años, con el fin de adaptarse a los cambios en el mercado laboral local, y deberán incluir además del número de vacantes requeridas, las competencias necesarias para el desarrollo adecuado de los diferentes trabajos.

Los Bancos Comunitarios de Empleo deberán estar listos y en funcionamiento, máximo un año después de la aprobación y sanción de la presente ley.

**Artículo 9. Fondo Nacional de Financiación del Programa de Empleo Garantizado (FPNEG)**

Créese el Fondo Nacional de Financiación del Programa Nacional de Empleo Garantizado (FPNEG) como fondo sin personería jurídica, adscrito al Ministerio del

Trabajo, con el fin de administrar los recursos necesarios para la financiación y gestión del PNEG.

**Artículo 10. Financiación del FPNEG.**

El Fondo Nacional de Financiación del Programa Nacional de Empleo Garantizado (FPNEG) se financiará a través de las siguientes fuentes:

- a. Recursos asignados del Presupuesto General de la Nación
- b. Recursos provenientes de aportes de las entidades territoriales orientados al incremento de la cobertura del programa en sus respectivos territorios.
- c. Recursos provenientes de la colocación de títulos especiales de deuda, adquiridos por el Banco de la República, o de suscripción forzosa por parte de las entidades públicas del nivel nacional.
- d. El 1% de los ingresos netos del Sistema General de Regalías.
- e. Las donaciones y aportes hechos por personas naturales y jurídicas de derecho privado nacionales e internacionales.
- f. Los excedentes financieros generados por la administración de los recursos.
- g. Cualesquiera otros que sean determinados por el gobierno nacional para la financiación del programa.

**Artículo 11. Instancias de direccionamiento.** Serán instancias para el direccionamiento del PNEG las siguientes:

- **Junta directiva nacional.** La junta Directiva del PNEG estará conformada por el (la) Ministro(a) del Trabajo quien la Presidirá, el director(a) del Servicio Público de Empleo, el Director(a) del Servicio Nacional de Aprendizaje, el director(a) del Departamento Administrativo de la Función Pública y el Director (a) del Departamento Nacional de Planeación, 3 Gobernadores de los Departamentos en los cuales se implemente el PNEG y 5 alcaldes de los municipios y Distritos donde se implemente el PNEG.

Los representantes de los gobernadores y alcaldes se renovarán cada dos años, el procedimiento para la selección y nombramiento de los representantes de los entes territoriales, se determinará por parte del Ministerio del Trabajo, previo a la instalación de la Junta Directiva Nacional.




La Junta Directiva Nacional se dará una vez constituida sus propios reglamentos y marco de funcionamiento, así como su esquema de participación ciudadana y rendición de cuentas.

- **Juntas directivas territoriales.** En cada departamento del país, el Ministerio del Trabajo, en conjunto con el Servicio Público de Empleo, el SENA y los Gobernadores y alcaldes designados para ello, constituirán las juntas directivas territoriales.

Las Juntas Directivas Territoriales se darán sus reglamentos, observando sus funciones y competencias y presentarán informe detallado de sus acciones a la Junta Directiva Nacional.

**Artículo 12. Funciones de la Junta Directiva Nacional.** Serán funciones de la Junta Directiva Nacional:

- Diseñar la estructura del PNEG y establecer las metas de creación de empleo anuales.
- Gestionar los recursos disponibles en el Fondo Nacional de Financiación del Programa Nacional de Empleo Garantizado (FPNEG).
- Establecer las condiciones para el ingreso de las entidades territoriales al PNEG.
- Establecer las condiciones generales de ingreso, permanencia y retiro de los empleos generados en el marco del PNEG, así como del diseño de los

<p>Bancos Comunitarios de Empleos que funcionarán en los municipios que se involucren al programa.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Diseñar las pautas para la creación de los perfiles de cargos, con el fin de que estos sean implementados por las Juntas Directivas Territoriales.</li> <li>- Presentar informes anuales al Congreso de la República, en el que se detallen los resultados del programa, los costos, el número de cargos generados y los impactos en términos de reducción del empleo y generación de eslabonamientos productivos.</li> </ul> <p>La Junta Directiva Nacional deberá instalarse a más tardar, tres meses después de la sanción de la presente ley.</p> <p><b>Artículo 13. Funciones de las Juntas directivas territoriales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoyar técnica y jurídicamente a los municipios en la creación de los Bancos Comunitarios de Empleo</li> </ul> <p><b>Artículo 14. Responsabilidades de Municipios y Distritos.</b> Los municipios y distritos que se involucren en el PNEG tendrán como responsabilidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Justificar las necesidades de creación de un Banco Comunitario de Empleos en su municipio.</li> <li>- Establecer las necesidades de empleos según los lineamientos de su Plan Territorial de Desarrollo, y las metas de empleos que se requieren para cumplirlos.</li> <li>- Gestionar el Banco Comunitario de Empleos, con base en los lineamientos establecidos por la Junta Directiva Nacional del PNEG.</li> <li>- Hacer control y supervisión de los procesos de ingreso, permanencia y retiro de los empleos generados en su jurisdicción.</li> <li>- Informar sobre irregularidades en el ejercicio de los empleos generados en el marco del PNEG.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Generar mecanismos de transparencia y participación ciudadana, que aseguren el funcionamiento del PNEG en el territorio.</li> </ul> <p><b>Artículo 15. Transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas.</b> Todas las instancias involucradas en el desarrollo del PNEG deberán concretar un plan de transparencia de la información, garantizar la participación ciudadana en todos los procesos, y hacer una rendición de cuentas anual sobre los elementos del programa, tanto a la ciudadanía como a las entidades de control político nacionales y territoriales, según corresponda.</p> <p><b>Artículo 16. Vigencias.</b> Las disposiciones de la presente ley, regirán a partir de la fecha de aprobación de la misma.</p> <p>Atentamente.</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: flex-end;"> <div style="text-align: center;">   <b>Bolívar Moreno</b>                  Senador de la República             </div> <div style="text-align: center;">   <b>David Racero Mayorga</b>                  Representante a la Cámara             </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: center; align-items: center; margin-top: 20px;">   <b>Gustavo Petro U.</b>                  Senador                  Colombia Humana             </div>
---	---

SECCIÓN DE LEYES	
<b>SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</b>	
Bogotá D.C., 6 de abril de 2021	
Señor Presidente:	
Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 429/21 Senado “ <b>POR MEDIO DEL CUAL SE CREA EL PROGRAMA DE EMPLEO GARANTIZADO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES</b> ” “me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores, GUSTAVO BOLÍVAR MORENO, GUSTAVO FRANCISCO PETRO URREGO, H.R. DAVID RACERO MAYORGA La materia de qué trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión <b>SEPTIMA</b> Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.	
<p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b>                  Secretario General</p>	
<b>PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – ABRIL 06 DE 2021</b>	
De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión <b>SEPTIMA</b> Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.	
<b>CÚMPLASE</b>	
<b>EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</b>	
<b>ARTURO CHAR CHALJUB</b>	
<b>SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</b>	
<b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b>	



**CONTENIDO**

Gaceta número 236 - miércoles, 7 de abril de 2021

## SENADO DE LA REPÚBLICA

Págs.

## PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 426 de 2021 Senado, por medio de la cual se establecen los cargos, oficios o profesiones susceptibles de aplicación de la inhabilidad por delitos sexuales contra menores y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de ley número 427 de 2021 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 5° del Decreto Legislativo 491 de 2020 para favorecer las condiciones de acceso a la información y del control social sobre la gestión pública durante la emergencia sanitaria derivada de la pandemia del Covid-19 .....	4
Proyecto de ley número 428 de 2021 Senado, por medio de la cual se crea un Programa Público de Empleo (PPE) para la reactivación de la economía ..	11
Proyecto de ley número 429 de 2021 Senado, por medio del cual se crea el Programa de Empleo Garantizado y se dictan otras disposiciones.....	19