



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - N° 1679

Bogotá, D. C., martes, 23 de noviembre de 2021

EDICIÓN DE 6 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

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 206 DE 2021 SENADO – 543 DE 2021 CÁMARA

*por medio del cual se establecen incentivos
económicos para fortalecer el acceso y las
oportunidades en empleo y formación para la
población pospenada y se dictan otras disposiciones –
Ley de Segundas Oportunidades.*

Bogotá, D. C., 16 de noviembre del 2021.

Respetada
MARÍA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA
Presidenta
Comisión Tercera Constitucional
Senado de la República
Ciudad

REF: Informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley No. 206 de 2021 Senado – 543 de 2021 Cámara "Por medio del cual se establecen incentivos económicos para fortalecer el acceso y las oportunidades en empleo y formación para la población pospenada y se dictan otras disposiciones – Ley de Segundas Oportunidades".

Respetada presidenta:

Atendiendo la designación que la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República, y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir informe de ponencia positiva para segundo debate en Senado al proyecto de ley del asunto.

1. OBJETO

El presente proyecto de ley busca crear mayores oportunidades de acceso al mercado laboral, rutas de emprendimiento y a la formación para el trabajo para personas provenientes de población pospenada, mediante la creación de beneficios tributarios, económicos, corporativos y contractuales que impacten positivamente la estructura de costos de las empresas con relación a la contratación de este tipo de talento humano y en consecuencia promover y concretar la resocialización de la población pospenada que repercute positivamente en los índices de delincuencia y el bienestar social.

El proyecto reconoce, además, el enfoque de género a través de su articulado entendiendo los retos adicionales que tienen las mujeres en general para acceder al mercado laboral y la barrera social adicional que tienen las mujeres de la población pospenada, sin dejar de lado a los hombres de la población pospenada que componen el grueso de esta población.

2. TRÁMITE LEGISLATIVO

Esta iniciativa fue radicada el día 17 de marzo del año 2021 por los honorables representantes Katherine Miranda Peña, Edward David Rodríguez Rodríguez, Yenica Sugein Acosta Infante, Ángela Patricia Sánchez Leal, Carlos Alberto Cuenca Chauz, John Jairo Roldán Avendaño, Norma Hurtado Sánchez, Juan Carlos Willis Ospina, Luis Alberto Alban Urbano, Juan Carlos Lozada Vargas, Andrés David Calle Aguas, David Ernesto Pulido Novoa, ante la secretaria general de la Cámara de Representantes.

Este fue remitido a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, que mediante oficio del día 5 de mayo de 2021, hace la designación como coordinadores y ponentes para primer debate a los representantes John Jairo Roldán (Coordinador), Katherine Miranda Peña (Ponente), Erasmo Zuleta (Ponente) y John Jairo Berrío (Ponente).

En sesión de Comisión Tercera del pasado 17 de junio de 2021, fue aprobado en primer debate, siendo designados para segundo debate como coordinador y ponentes los representantes John Jairo Roldán Avendaño (coordinador), Jhon Jairo Berrío López (ponente) Katherine Miranda Peña (ponente) y Oscar Darío Pérez Pineda (ponente).

En Sesión Plenaria del día 01 de septiembre de 2021 en la Cámara de Representantes fue aprobado en segundo debate esta iniciativa con modificaciones a los artículos 2, 3, 4, 5, 6 y 7 de acuerdo con el texto propuesto en la ponencia y se aprobaron 4 artículos nuevos propuestos por los Honorables Representantes.

El proyecto fue sustanciado para continuar con su trámite legislativo en cumplimiento de la Ley 5ª de 1992, remitido a la Comisión Tercera del Senado de la República, que designó como ponentes para primer debate en Senado a los senadores Andrés Cristo Bustos, Edgar Díaz Contreras y Mauricio Gómez Amín.

En sesión del 3 de noviembre de 2021 fue discutida y aprobada esta iniciativa en la Comisión Tercera del Senado de la República con las modificaciones propuestas a los artículos 2, 5, 6, 7, 8, 10, 12, la eliminación del artículo 11, la inclusión de un artículo nuevo, modificación en el título y el aval correspondiente otorgado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, según consta en Acta No. 12 de la misma fecha.

El actual informe de ponencia se presenta en el plazo estipulado cumpliendo con los términos establecidos.

3. CONTENIDO DEL PROYECTO

La iniciativa en mención se compone de 13 artículos aprobados en primer debate en la Comisión Tercera del Senado de la República, distribuidos en 4 capítulos que contienen las siguientes consideraciones:

Artículo 1, el cual clarifica el objeto del proyecto de ley y su propósito de crear mayores oportunidades de acceso al mercado laboral para población pospenada.

Artículo 2, el cual define la población objeto de la iniciativa.

Artículo 3, que busca delimitar el ámbito de aplicación.

Artículo 4, que crea el Sello de "Segundas oportunidades", las condiciones para que este pueda ser portada por las empresas promotoras de la iniciativa y las responsabilidades del Estado con relación a este.

Artículo 5, que estipula la responsabilidad del Gobierno Nacional para el diseño de la Ruta de Emprendimiento para las Segundas Oportunidades.

Artículo 6, que crea el beneficio tributario asociado al pago de nómina, en el pago de parafiscales de acuerdo con el porcentaje que represente en la nómina la nueva contratación de trabajadores de población objeto de la ley.

Artículo 7, que crea el beneficio tributario asociado al pago de nómina, en el pago de parafiscales de acuerdo con el porcentaje que represente en la nómina la nueva contratación de trabajadores de población objeto de la ley, de acuerdo con criterio de género.

Artículo 8, el cual estipula que el Gobierno Nacional promoverá el acceso al empleo formal de la población objeto de esta ley.

Artículo 9, que trata sobre el Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos y de la Financiación del Terrorismo – SARLAFT.

Artículo 10, sobre monitoreo y evaluación de los beneficios establecidos en la ley.

Artículo 11, crea la Política Pública Casa de Acogimiento

Artículo 12 (nuevo), que establece que para la implementación de las medidas contenidas en la ley no impliquen gasto público adicional.

Artículo 13, que contiene la vigencia y derogatorias.

4. CONVENIENCIA DEL PROYECTO

Sobre las motivaciones.

El presente proyecto de ley pretende generar herramientas y estrategias para promover la inserción laboral para la población pospenada, siendo esta población la que más problemas tiene para ingresar a espacios laborales o empresariales, lo que genera un círculo vicioso que impide a estas personas ingresar de forma integral a la sociedad y reconstruir su tejido social y familiar, dejándolos en mayor vulnerabilidad para recaer en actividades delictivas como forma de sobrevivir, o empujándolos a la informalidad al estigmatizarse su condición de pospenados.

Bien es sabido que uno de los fines de la pena es la resocialización, pero difícilmente se puede concretar ese fin si no hay condiciones sociales que permitan integrar a los ciudadanos a el mercado laboral que les garantice auto subsistencia y sentido de utilidad para la sociedad por medio de sus talentos, es necesario entonces, establecer por medio de incentivos de diferente naturaleza el primer paso para cambiar la conciencia de la sociedad frente a los pospenados y su potencial productivo.

segunda oportunidad, es por eso que fundaciones como ACCIÓN INTERNA, le apuestan a capacitar a los internos y cambiarle la cara a las cárceles y las percepciones que Colombia tiene de las cárceles, con capacitaciones en diferentes habilidades laborales, pero también apoyando a los reclusos en su realidad y las oportunidades que tienen al salir de prisión.

Nos Corresponde entonces ahora, como Estado demostrar que esas oportunidades existen, que ese principio constitucional de la dignidad humana no es solo un postulado teórico, sino que enmarca a todo ser humano, con errores, con fallas.

5. MEDIDAS DE DISCRIMINACIÓN POSITIVA O ACCIONES AFIRMATIVAS

Establecer medidas de afirmación positiva está en la misma esencia de la Constitución Política, así lo establece en su artículo 13 cuando a sus voces indica:

Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

Como se lee explícitamente la Constitución, desde su misma génesis estableció estas medidas como parte fundamental para alcanzar el derecho a la igualdad para aquellas personas que por sus condiciones no puede aplicarse los criterios materiales de la igualdad, sino que requieren de pasos adicionales para equilibrar el derecho con respecto a terceros.

Así las cosas, no cabe duda de que la población pospenada es tal vez, la más marginalizada por su pasado, lo que en muchas circunstancias se replica en reincidencia generando un círculo vicioso, pero sobre todo imposibilitando la verdadera resocialización. Es por esto por lo que las medidas de acción afirmativa establecidas en el proyecto de ley son por naturaleza, una forma de aplicación directa de la Constitución Política.

También, la Corte Constitucional se ha encargado de explicitar aún más este principio. En la sentencia C- 932 del 2007, la corte explicó la viabilidad de medidas de discriminación positiva en materia de contratación pública, entendiendo que este criterio superior de igualdad en los términos del artículo 13 superior, comportan intereses constitucionales que supeditan las directrices orgánicas de la Contratación Pública. Dijo la corte:

"(...) En consecuencia, es válido afirmar que una forma de concretar el interés general que debe regir la contratación administrativa puede dirigirse a hacer efectivos los derechos de un grupo preciso de personas que requiere de la especial atención del Estado. Dicho de otro modo, es válido constitucionalmente, porque hace parte del interés general, que se diseñen medidas en la contratación administrativa dirigidas a proteger de manera específica a un grupo determinado de la población que puede acceder al Estado en igualdad de condiciones y oportunidades respecto del mismo grupo, en tanto que esa decisión puede constituir una forma de consolidar los fines del Estado y el cumplimiento de las tareas a él

Por otro lado, un eje transversal dentro de la iniciativa legislativa es el enfoque de género que se quiere implementar, ya que si bien, es una realidad estadística que los hombres son condenados en mayor número de forma considerable, las mujeres, y sobre todo las mujeres pospenadas, tienen mayor dificultad para ingresar al tráfico laboral formal.

Sobre el impacto en la Población Pospenada

El proyecto de ley pretende beneficiar a más de 97 mil personas que pertenecen a la población pospenada en el país, individuos que cuando regresan a la libertad, el proceso de su resocialización resulta en todo un desafío. Reconocemos los esfuerzos del Estado con los programas que se encuentran en vigencia, pero sin la existencia de beneficios reales como los contenidos en el presente proyecto de ley, el acceso al mercado laboral se dificulta.

Para Romero y Camelo¹, el deber del Estado es avanzar en una verdadera transformación del pospenado, mediante la construcción de mecanismos de prevención terciaria como la empleabilidad y el emprendimiento, con el fin de que no reincidan en la misma conducta o en otras más gravosas. Así mismo, afirman que se necesita una voluntad política real de implementar condiciones tangibles para la resocialización de la población pospenada, y en el marco de los acuerdos de paz, motivar la transformación de la visión del Estado sobre esta población. Particularmente se refieren a la oportunidad de pensar en políticas que permitan afrontar conflictos sociales de maneras alternativas y que de esa discusión se construyan herramientas de reconstrucción de tejido social efectivas para el país. Es por estas razones que creemos que el presente proyecto de ley dará un salto importante a las condiciones de resocialización y empleabilidad de los pospenados.

Por otra parte, el proyecto es cuidadoso en anotar que existen dos realidades esenciales a tener en cuenta para fortalecer la política criminal enfocada a la reinserción; en primer lugar, los niveles de hacinamiento en el país muestran las enormes dificultades que tiene el Estado para encontrar medidas que contribuyan a la resocialización, al no tener espacios propicios para la rehabilitación. En segundo lugar, que el número de hombres condenados es muy superior en comparación al de las mujeres, haciendo que este último grupo tenga más dificultades para encontrar empleo, y sumado a su condición de pospenada, sea aún peor. Por eso es importante avanzar en las propuestas como las expuestas en el proyecto de ley, en sentido de buscar acciones contundentes y dirigidas a atender las particularidades de esta población.

La problemática en la que se fundamenta el proyecto de ley ha identificado otro factor relevante que debe considerarse. Entre la población pospenada existe un incremento de condenados en el grupo etario entre los 25 y 29 años, por lo que es necesario también generar mecanismos que brinden oportunidades a estos jóvenes, para potenciar su resocialización. Recordemos que la reincidencia resulta de un cúmulo de factores sociológicos y sociales que, de no atenderse mediante oportunidades viables y reales por fuera de la prisión, significaría el fracaso rotundo a la vida en sociedad.

Entendida de forma somera las realidades que enmarcan la política penitenciaria en Colombia, y que detrás de las cifras, se encuentran seres humanos que merecen una

¹ <https://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/en-colombia-no-existe-una-politica-publica-de-atencion-a-los-pospenados/>

*asignadas. De ahí que pueda afirmarse con claridad que constituye un objetivo de la contratación administrativa en el Estado Social de Derecho la satisfacción de las finalidades públicas y el logro de los objetivos sociales, así estos se dirijan a un grupo individual de personas, que corresponde concretar al legislador.*² Negrilla fuera del texto.

A raíz de estos pronunciamientos, acciones afirmativas en favor de las mujeres, las personas con discapacidad, los jóvenes, los adultos mayores se han concretado de diferentes formas y en diferentes ámbitos por entendimiento del legislador, por lo que la población pospenada entraría a la lista de aquellos grupos que podrán estar un paso más cerca de la igualdad material que predica la Constitución Política.

6. DERECHO COMPARADO

A continuación, se muestran los datos actuales de la población que se encuentra recluida y los datos de hacinamiento que tiene el INPEC de forma general, entendiendo que el hacinamiento es una de las causas que más dificulta los procesos de resocialización y prevención de la reincidencia. Aclarando que los datos de hacinamiento aumentan o disminuyen de acuerdo con las zonas del país.



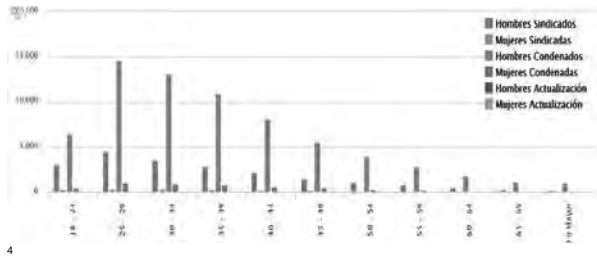
La muestra por lo menos 2 realidades esenciales para el proyecto de ley y para las decisiones de política criminal enfocada a la reinserción, por un lado si bien el hacinamiento porcentualmente aunque es alto, no pareciera ser excesivamente preocupante ocupando un 20.72%, resulta que ese porcentaje se concentra en casi el 60% de todos los establecimientos de reclusión, lo que evidencia las enormes dificultades que tiene el Estado

² Corte Constitucional. Sentencia C- 932 del 2007. Expediente D-6794, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. ³http://200.91.226.18:8080/jasperserverpro/flow.html?_flowId=dashboardRuntimeFlow&dashboardResour ce=/public/DEV/dashboards/Dash__Poblacion_Intramural&j_username=inpec_user&j_password=inpec

para encontrar medias que contribuyan a la resocialización, al no tener espacios propicios para la rehabilitación.

Pero, además el muy superior número de hombres que son condenados en comparación con las mujeres, fenómeno que resulta estándar a nivel mundial, y que exige replantear las construcciones sociales que rigen los comportamientos humanos, pero a pesar de eso, resulta que las mujeres tienen más dificultades para encontrar empleo por regla general, y si a eso se le suma la condición de ser pospenada, el prospecto de vida laboral, no siempre es alentador.

Aunado a lo anterior, resulta que la mayor cantidad de actos criminales se realizan durante las épocas de mayor productividad laboral y estudiantil, pero que también es la población que ya tiene de por sí, dificultades para encontrar trabajos estables y duraderos. Así lo muestra el INCEPEC:



Un principio básico de la estadística es que correlación no implica causalidad, pero sí es importante realizar acciones dirigidas a brindar oportunidades en los jóvenes que estadísticamente tienen más incidencia en la comisión de delitos, con un aumento importante en el grupo etario que corresponde a las edades que oscilan entre los 25 y 29 años de edad.

Además, está la complicada realidad de la reincidencia, que resulta de un cúmulo de factores sociológicos y sociales que de encontrar reales y viables oportunidades fuera de la prisión, resultaría en la disminución de la reincidencia, entendiendo que aparte de eso, se suman dos paradigmas que son difíciles de conciliar en la criminología, aquel que prefiere la detención intramural para los reincidentes o aquel que prefiere otras medidas como la domiciliaria, para el caso colombiano, resulta que los reincidentes vuelven

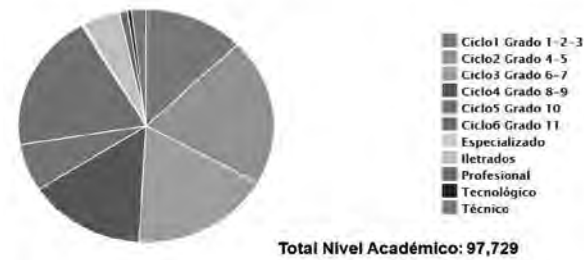
⁴http://200.91.226.18:8080/jasperserverpro/dashboard/viewer.html?&j_username=inpec_user&j_password=inpec#/public/OAS/ESTADISTICO_EDADES/INTRAMURAL/Dashboard/PANEL_EDADES_INTRAMURAL_NACIONAL

mayoritariamente a la prisión, lo que da una primera pista sobre la predominancia de ciertos delitos, aquellos que no son de pena cumplible de forma extramural.



El nivel educativo de las personas que están en situación de intramuralidad, es un indicador importante de que existen dos polos que se mostrarán en la siguiente gráfica:

⁵http://200.91.226.18:8080/jasperserverpro/dashboard/viewer.html?&j_username=inpec_user&j_password=inpec#/public/Reincidencia/Dashboards/Reincidencia_Nacional

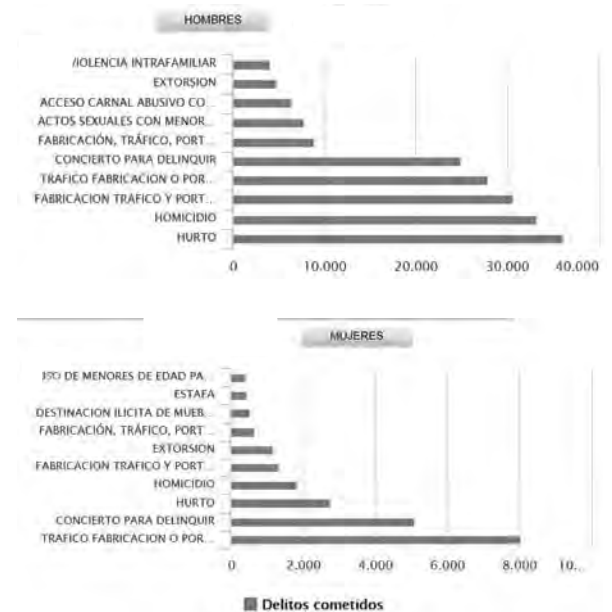


Como se muestra en la gráfica, se evidencia que dentro de las divisiones hechas por nivel educativo alcanzado, las porciones más pequeñas corresponden a los niveles de técnico, tecnológico y profesional, demostrando que el acceso a mayor educación menor criminalidad, por lo que es necesario hacer énfasis en la educación, y sobre todo la educación posterior a la básica y media para reducir las cifras, pero el siguiente grupo que menor porcentaje tiene es lo que el INPEC denomina como "iletrados" que se refiere a las personas que no ingresan a un colegio, lo que implica revisar la formación escolar de manera integral. Y entender que hay herramientas de mejora pero que no es posible solucionar un problema bajo un enfoque único.

Información sobre comisión de delitos

De acuerdo con los datos públicos, los delitos que cometen los hombres y las mujeres varían solo por este hecho de forma importante, por lo que el enfoque de género se justifica por ese hecho, pero así mismo, se justifican las exclusiones de ciertos delitos del proyecto, sobre todo cuando se tratan de menores de edad como víctimas.

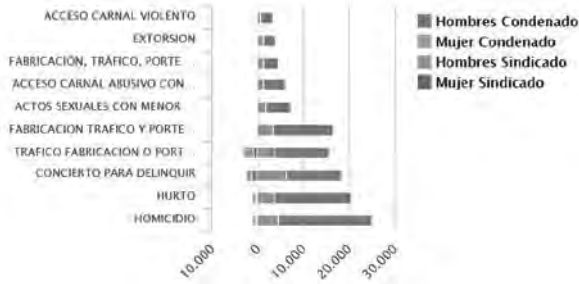
⁶http://200.91.226.18:8080/jasperserverpro/dashboard/viewer.html?&j_username=inpec_user&j_password=inpec#/public/Nivel_Academico/Nivel_Academico_Intramural/Dashboards/Academico_Intramural_Nacional



Si bien hay unos delitos comunes en las comparaciones como el homicidio o el hurto, las diferencias entre los tipos de delitos en cuanto a la gravedad son menores en las mujeres, esto refuerza el enfoque de género del proyecto, pero es una alarma importante frente a la formación de los hombres.

⁷http://200.91.226.18:8080/jasperserverpro/dashboard/viewer.html?&j_username=inpec_user&j_password=inpec#/public/Delitos/Dashboards/Delitos_Nacional

En datos generales, tenemos que los delitos más cometidos y por los que más se sindicaron ciudadanos son los siguientes:



7. IMPACTO FISCAL

Para calcular el impacto fiscal que tiene los beneficios parafiscales propuestos del presente proyecto de ley, debe tenerse en cuenta los siguientes hechos:

- El pago de parafiscales se hace de manera mensual, pues se encuentra atado a la nómina de las empresas.
- Todo empleador que tenga por lo menos un empleado vinculado con un contrato de trabajo en cualquiera de sus formas debe realizar los aportes parafiscales que correspondan.
- El empleador está exento de pagar SENA e ICBF para trabajadores con salarios inferiores a 10 salarios mínimos, beneficios contenidos en el artículo 114-1 del estatuto tributario.

Adicionalmente, aunque no se cuenta con información oficial que de cuenta de contratación de población pospenada a la fecha o de su participación en el mercado laboral, si hay evidencia de que son candidatos susceptibles de contratación por empresas que pertenecen principalmente al sector de grandes superficies como Éxito, D1 o ARA, entre otras, en posiciones como empaques. Bajo estas premisas, se calcula el siguiente impacto fiscal del proyecto en virtud de los siguientes supuestos:

- La mayor probabilidad de empleabilidad de población pospenada se tiene en vacantes cuya remuneración es de un salario mínimo.
- Los empleadores no tendrán que pagar ICBF y SENA por las nuevas contrataciones de trabajadores de población pospenadas, dado que cumplen el requisito de exención.
- El salario mínimo legal mensual vigente es de \$908.526 pesos.

Empresa de 100 Empleados con planta del 15%	15	5.887.248	3.270.694	9.157.942	610.529
---	----	-----------	-----------	-----------	---------

Fuente: Datos Propios

8. AVAL DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Si bien las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución, cuando se trata de las materias previstas en el inciso segundo de dicho artículo, esto es, las relativas a los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales **y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales**, tales normas sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno. Así, la Corte ha señalado de manera consistente que la iniciativa legislativa en materia de exenciones tributarias corresponde de manera exclusiva al gobierno nacional, entendiendo por iniciativa no sólo la presentación misma del proyecto de ley respectivo, sino también al **aval** o impulsar proyectos inicialmente presentados por el Congreso en instancias posteriores del debate parlamentario⁸.

Poe ende, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público mediante radicado 2-2021-054433 remitió a la Comisión Tercera del Senado de la República concepto de impacto fiscal según lo dispuesto por el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 en el que para referirse a los beneficios otorgados por la presente iniciativa en sus artículos 6 y 7 afirmó que **"una disminución en los aportes parafiscales que refiere el Proyecto de Ley podría afectar las fuentes de recursos propios de las entidades destinatarias. No obstante, esta Cartera destaca y coincide con los propósitos de la iniciativa con relación al incentivo de empleabilidad de la población pospenada"**.

9. CONFLICTO DE INTERESES

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992, se considera que de la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley no podría generarse un conflicto de interés en consideración al interés particular, actual y directo de los congresistas, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, por cuanto se tratan de disposiciones de carácter general que modifican la ley del código civil colombiano.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado⁹:

"No cualquier interés configura la causal de desinversión en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que por se le alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-932 del 2009. Magistrado Ponente: María Victoria Calle Correa.
⁹ Consejo de Estado. Sentencia 02830 del 2019. Sala Contenciosa Administrativa. Magistrado Ponente: Carlos Enrique Moreno Rubio.

- Los descuentos por parafiscales propuestos por el presente proyecto de ley se ciñen únicamente al pago de cajas de compensación por empleado nuevo de población pospenada, con una tarifa legal vigente del 4% sobre nómina.

Sobre el cálculo de los descuentos

- El impacto fiscal para el artículo 6 y 7 del presente proyecto de ley siguieron la siguiente fórmula general:

Impacto Fiscal = [(Salario mínimo*tasa Caja de compensación) – (Salario mínimo*tasa Caja de compensación*beneficio)] * número de trabajadores contratados pospenados * 12 meses

Así las cosas, se presentan los costos fiscales discriminado por año y por la duración total del beneficio propuesto, tal como sigue a continuación:

Tabla No.1 Beneficios económicos en parafiscales propuestos por artículo 6 del PL

Empresa por porcentaje de planta	Número de Trabajadores	Segundo Año		TOTALES 2 años	
		Primer Año Descuento en Cajas	Descuento en Cajas	Impacto Fiscal	Impacto Per Capita
Empresa de 100 Empleados con planta del 1%	1	87.218	43.609	130.828	130.828
Empresa de 100 Empleados con planta del 5%	5	872.185	436.092	1.308.277	261.655
Empresa de 100 Empleados con planta del 10%	10	2.616.555	1.308.277	3.924.832	392.483
Empresa de 100 Empleados con planta del 15%	15	5.233.110	2.616.555	7.849.665	523.311

Fuente: Datos Propios

Tabla No.2 Beneficios económicos en parafiscales propuestos por artículo 7 (Enfoque de género) del PL

Empresa por porcentaje de planta	Número de Trabajadores	Segundo Año		TOTALES 2 años	
		Primer Año Descuento en Cajas	Descuento en Cajas	Impacto Fiscal	Impacto Per Capita
Empresa de 100 Empleados con planta del 5%	5	1.090.231	654.139	1.744.370	348.874
Empresa de 100 Empleados con planta del 10%	10	3.052.647	1.744.370	4.797.017	479.702

congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurre para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna".

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5 de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019:

"Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil."

La anterior descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992 modificado por la ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

PROPOSICIÓN

Por lo anteriormente expuesto, solicito a la plenaria del Senado de la República, dar segundo debate al Proyecto de Ley No. 206 de 2021 Senado – 543 de 2021 Cámara "Por medio del cual se establecen incentivos económicos para fortalecer el acceso y las oportunidades en empleo y formación para la población pospenada y se dictan otras disposiciones – Ley de Segundas Oportunidades", de conformidad con el texto aprobado en la Comisión Tercera del Senado.

Cordialmente,

ANDRÉS CRISTO BUSTOS
Senador de la República

EDGAR DÍAZ CONTRERAS
Senador de la República



MAURICIO GÓMEZ AMIN
Senador de la República

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN TERCERA DEL SENADO - PROYECTO DE LEY No. 206 DEL 2021 SENADO – 543 DEL 2021 CÁMARA, "POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN INCENTIVOS ECONÓMICOS PARA FORTALECER EL ACCESO Y LAS OPORTUNIDADES EN EMPLEO Y FORMACIÓN PARA LA POBLACIÓN POSPENADA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES- LEY DE SEGUNDAS OPORTUNIDADES".

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

CAPÍTULO I

NORMAS GENERALES

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto crear mayores oportunidades de acceso al mercado laboral para la población pospenada, o aquellas personas que se encuentren cumpliendo pena con permiso de trabajo, libertad condicional o suspensión provisional de pena con autorización de trabajo mediante la creación de beneficios tributarios, económicos, corporativos y otros que, impacten positivamente la estructura de costos de las empresas con relación a la contratación de este tipo de talento humano.

Artículo 2°. Población objeto. Toda persona que ha sido privada de la libertad como consecuencia de una sentencia condenatoria en su contra por la comisión de un delito en Colombia de acuerdo a lo contenido en el Código Penal o en el exterior y que ha recuperado su libertad de conformidad con la legislación vigente o que se encuentra cumpliendo pena con permiso de trabajo, libertad condicional o suspensión provisional de pena con autorización de trabajo.

PARÁGRAFO 1. En caso de que la persona haya cumplido la totalidad de su condena, esta deberá certificar el cumplimiento de no menos de 50 horas de capacitación en los programas que el Gobierno Nacional establezca para dicha población en el marco del artículo 5 y el artículo 8 de la Presente Ley.

PARÁGRAFO 2. En caso de reincidencia en la comisión de un delito de acuerdo con lo establecido en el Código Penal, la persona no podrá volver a acceder a los beneficios establecidos en la Presente Ley.

Artículo 3°. Ámbito de aplicación. Los incentivos contenidos en la presente ley, aplicarán para fortalecer el acceso y las oportunidades en empleo para la población que haya cumplido su condena y recuperado su libertad por la comisión de los delitos en Colombia de acuerdo a lo contenido en la Ley 599 de 2000 o en el exterior o se encuentre con prisión domiciliaria, con permiso de trabajo, con suspensión de la ejecución de la pena o con libertad condicional.

CAPÍTULO II

RESPONSABILIDAD CORPORATIVA E INSTITUCIONAL

ARTÍCULO 4°. Sello "Segundas oportunidades". Créese el sello "segunda oportunidad" el cual identificará a las empresas que incorporen dentro de su planta laboral a por lo menos un (1) trabajador que haga parte de la población objeto de esta ley o cuyos socios o accionistas hagan parte de dicha población que tendrá como fin el reconocimiento reputacional de las personas jurídicas.

El Ministerio del Trabajo reglamentará dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigor de la presente ley lo referente a el sello "Segunda oportunidad", con observancia de los siguientes requisitos:

1. El Ministerio del Trabajo será la autoridad encargada de otorgar la marca, posterior a la certificación de la población de la que trata habla el artículo 2° que haga parte de las personas jurídicas.
2. El sello "segunda oportunidad" se perderá cuando de la planta de empleados no haya ningún trabajador de la población de la que trata habla el artículo 2° de la presente ley. Para esta verificación, la persona jurídica deberá certificar el cumplimiento del requisito de forma semestral ante el Ministerio del Trabajo bajo los pasos que dicha cartera disponga.
3. Se creará un logo para identificar el sello "Segunda oportunidad", cuyo costo de elaboración recaerá sobre el interesado.
4. El Ministerio de trabajo publicará en su página web el listado de personas jurídicas que tienen el sello "Segunda oportunidad".

De igual manera deberá adelantar campañas de información dirigidas a los consumidores acerca de la existencia del sello y su importancia para la promoción del trabajo para la población objeto de esta ley.

PARÁGRAFO. Tendrán el derecho al sello, las asociaciones o cooperativas organizadas a través de cualquier forma asociativa, que desarrollen proyectos productivos en el marco del Acuerdo de Paz, cuyos miembros, socios o accionistas sean personas de las que habla el artículo 2°.

El Ministerio de Trabajo se articulará con Agencia para la Reincorporación y la Normalización y la Agencia de Renovación del Territorio para identificar las asociaciones o cooperativas que reúnan estas condiciones.

ARTÍCULO 5°. El Gobierno Nacional, a través de entidades como el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-, INNPULSA Colombia, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo,

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y las que tengan como misión fomentar el emprendimiento en el país, diseñará una "Ruta del emprendimiento para las segundas oportunidades", en el que se le garantizará a la población objeto de la presente ley, el acompañamiento y asesoramiento necesario para la puesta en marcha de su propia empresa, así como para su posterior continuidad en el tiempo.

PARÁGRAFO 1. El Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA- podrá a través de su programa de emprendimiento denominado 4k, destinar recursos para fomentar el emprendimiento, la creación y la generación de empleo en la población objeto de esta ley con vocación emprendedora que les permita:

1. Entrenamiento en Comportamiento Emprendedor.
2. Entrenamientos para el desarrollo de competencias emprendedoras.
3. Desarrollo de acciones para ideación y validación temprana de negocios.
4. Acceso a fuentes de financiamiento como fondo emprender y las demás dispuestas en el ecosistema de emprendimiento nacional.

PARÁGRAFO 2. El Gobierno Nacional en la implementación de la "Ruta del emprendimiento para las segundas oportunidades" de la que trata el presente artículo, podrá desarrollar convenios con la Cámara de Comercio de las regiones donde se ejecute.

PARÁGRAFO NUEVO. Para la implementación de lo dispuesto en este artículo, las entidades del orden nacional estarán sujetas a las asignaciones disponibles de acuerdo con la Ley Orgánica de Presupuesto, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y Marco de gasto de los sectores respectivos.

CAPÍTULO III

INCENTIVOS TRIBUTARIOS Y ECONÓMICOS PARA LA EMPLEABILIDAD DE POBLACIÓN POSPENADA

ARTÍCULO 6°. Progresividad en el pago de parafiscales asociado al pago de nómina. Las empresas que empleen a trabajadores provenientes de población de la que trata el artículo 2° de la presente ley mediante contrato a término indefinido o fijo a partir de la promulgación de esta ley, realizarán de la siguiente manera el pago de los aportes correspondientes a cajas de compensación familiar, de acuerdo con lo siguiente:

Cuando la nueva contratación de trabajadores de esta población represente el 1% de la nómina actual, la empresa contratante pagará sólo el sesenta por ciento (60%) del valor total de los aportes mencionados en el primer año gravable, contados a partir del inicio de labores, y el noventa por ciento (90%) del total de los aportes mencionados del segundo año gravable, por dichos empleados contratados.

Cuando la nueva contratación de trabajadores de esta población represente el 5% de la nómina actual, la empresa contratante pagará sólo el sesenta por ciento (60%) del valor total de los aportes mencionados en el primer año gravable, contados a partir del inicio de labores, y el ochenta por ciento (80%) del total de los aportes mencionados en el segundo año gravable, por dichos empleados contratados.

Cuando la nueva contratación de trabajadores de esta población represente el 10% de la nómina actual, la empresa contratante pagará solo el cuarenta por ciento (40%) del total de los aportes mencionados en el primer año gravable, contados a partir del inicio de labores, y el setenta por ciento (70%) del total de los aportes mencionados en el segundo año gravable, por dichos empleados contratados.

Cuando la nueva contratación de trabajadores de esta represente el 15% de la nómina actual, la empresa contratante pagará solo el veinte por ciento (20%) del total de los aportes mencionados en el primer año gravable, contados a partir del inicio de labores, y el sesenta por ciento (60%) del total de los aportes mencionados en el segundo año gravable, por dichos empleados contratados.

PARÁGRAFO 1. El presente beneficio regirá para las empresas que puedan certificar una planta de 100 empleados o más.

PARÁGRAFO 2. Para contabilizar los descuentos del presente artículo, se tendrá en cuenta únicamente la unidad entera de trabajadores del porcentaje de nómina calculado.

PARÁGRAFO 3. Para recibir todos los beneficios económicos del presente artículo, el tiempo de contratación realizada por el empleador deberá ser igual al tiempo de duración de los beneficios aquí contenidos.

PARÁGRAFO 4. Los trabajadores afiliados mediante este mecanismo tendrán derecho a los servicios sociales referentes a recreación, turismo social y capacitación otorgada por parte de las Cajas de Compensación Familiar durante los años que aplica dicho beneficio. A partir del tercer año de afiliación, gozarán de la plenitud de los servicios del sistema.

PARÁGRAFO 5. En un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente Ley, el Ministerio de Salud y Protección Social, en conjunto con el Ministerio de Trabajo y la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales – UGPP, reglamentarán lo dispuesto en el presente artículo, en cuanto al funcionamiento operativo para la aplicación de este beneficio y su correspondiente liquidación y pago en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA).

ARTÍCULO 7°. Progresividad en el pago de parafiscales asociado al pago de nómina con enfoque de género. Las empresas que empleen a trabajadores provenientes de población de la que trata el artículo 2° de la presente ley mediante contrato a término indefinido o fijo y su nueva contratación se componga al menos de un 60% de mujeres y/o mujeres y hombres transgénero, a partir de la promulgación de esta ley, realizarán de la siguiente manera el pago de los aportes correspondientes a cajas de compensación familiar, de acuerdo con lo siguiente:

Cuando la nueva contratación de trabajadores de esta población represente el 5% de la nómina actual, la empresa contratante pagará solo el cincuenta por ciento (50%) del valor total de los aportes mencionados en el primer año gravable, contados a partir del inicio de labores, y el setenta por ciento (70%) del total de los aportes mencionados en el segundo año gravable, por dichos empleados contratados.

Cuando la nueva contratación de trabajadores de esta población represente el 10% de la nómina actual, la empresa contratante pagará solo el treinta por ciento (30%) del total de los aportes mencionados en el primer año gravable, contados a partir del inicio de labores, y el sesenta por ciento (60%) del total de los aportes mencionados en el segundo año gravable, por dichos empleados contratados.

Cuando la nueva contratación de trabajadores de esta población represente el 15% de la nómina actual, la empresa contratante pagará solo el diez por ciento (10%) del total de los aportes mencionados en el primer año gravable, contados a partir del inicio de labores, y el cincuenta por ciento (50%) del total de los aportes mencionados en el segundo año gravable, por dichos empleados contratados.

PARÁGRAFO 1. El presente beneficio regirá para las empresas que puedan certificar una planta de 100 empleados o más.

PARÁGRAFO 2. Para contabilizar los descuentos del presente artículo, se tendrá en cuenta únicamente la unidad entera de trabajadores del porcentaje de nómina calculado.

PARÁGRAFO 3. Para recibir todos los beneficios económicos del presente artículo, el tiempo de contratación realizada por el empleador deberá ser igual al tiempo de duración de los beneficios aquí contenidos.

PARÁGRAFO 4. Los trabajadores afiliados mediante este mecanismo tendrán derecho a los servicios sociales referentes a recreación, turismo social y capacitación otorgada por parte de las Cajas de Compensación Familiar durante los años que aplica dicho beneficio. A partir del tercer año de afiliación, gozarán de la plenitud de los servicios del sistema.

PARÁGRAFO 5. En un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente Ley, el Ministerio de Salud y Protección Social, en conjunto con el Ministerio de Trabajo y la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales – UGPP, reglamentarán lo dispuesto en el presente artículo, en cuanto al funcionamiento operativo para la aplicación de este beneficio y su correspondiente liquidación y pago en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA).

CAPÍTULO IV

MEDIDAS COMPLEMENTARIAS

ARTÍCULO 8°. A partir de la vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional promoverá el acceso al empleo formal de la población objeto de esta ley y establecerá acciones y programas interinstitucionales de acceso al crédito.

PARÁGRAFO PRIMERO. El Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, promoverá el acceso a los diferentes programas de formación profesional con el fin de facilitar la reinserción laboral de esta población.

PARÁGRAFO SEGUNDO. Las Cámaras de Comercio, de manera coordinada con el Gobierno Nacional, adelantarán acciones de divulgación y promoción de los estímulos establecidos para que las empresas vinculen laboralmente a esta población.

Las Cámaras de Comercio podrán con el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA gestionar programas de capacitación para los empresarios con el fin de facilitar la vinculación laboral de esta población a los diferentes sectores.

ARTÍCULO 9°. **Sarlaft.** Las empresas podrán vincular laboralmente a la población objeto de esta ley y acceder a los beneficios e incentivos aquí establecidos sin perjuicio de la información que repose en el Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos y de la Financiación del Terrorismo – SARLAFT, sin que esto constituya riesgo reputacional.

Artículo 10. Monitoreo y Evaluación. Para verificar la efectividad de los incentivos económicos establecidos en el marco de la presente ley, el Gobierno Nacional deberá realizar una evaluación ex post, transcurridos al menos tres años de su entrada en vigor.

ARTÍCULO 12°. Política Pública Casas de Acogimiento. El Ministerio de Justicia formularán una política pública nacional para establecer casas de acogimiento y apoyo de reincorporación en favor de la población objeto de esta ley. La disposición aquí establecida será reglamentada en el término de seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente ley en coordinación con las entidades territoriales.

ARTÍCULO 13°. Las diferentes entidades, instituciones y/o dependencias involucradas en la puesta en marcha de las disposiciones contenidas en la presente ley dispondrán de la asignación, reorganización y redistribución de los recursos físicos, humanos, presupuestales y financieros necesarios para crear mayores oportunidades de acceso al mercado laboral para la población pospenada, o aquellas personas que se encuentren cumpliendo pena con permiso de trabajo, libertad condicional o suspensión provisional de pena con autorización de trabajo; sujetos a las asignaciones incorporadas anualmente en el Presupuesto General de la Nación sin que esto implique gasto público adicional.

ARTÍCULO 14°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.