



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - Nº 1865

Bogotá, D. C., miércoles, 15 de diciembre de 2021

EDICIÓN DE 5 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 POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 07 DE 2021 SENADO

por medio del cual se crea el programa de empleo garantizado y se dictan otras disposiciones.

1. Antecedentes y justificación del proyecto de ley

El desempleo es uno de los grandes problemas de la economía colombiana, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) informó que el desempleo en el país a septiembre del 2021 fue del 12,1 %.

El Dane también informó que el desempleo en las 13 ciudades principales y áreas metropolitanas a esta fecha fue del 13 %.

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: 1. 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; 2. El crecimiento económico, asumiendo que hay una relación directa entre crecimiento y aumento de la oferta de empleo; y de manera más reciente 3. el emprendimiento como mecanismo para generar empleos.

Es importante mencionar que a pesar de que Colombia -salvo en periodos puntuales de su historia- ha tenido tasas sostenidas de crecimiento económico, este no se ha traducido en incrementos importantes de sus dinámicas de generación de empleo. Por ejemplo, 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 una cifra muy alta.

Sobre el particular la OIT señala 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).

Para que el crecimiento económico genere empleo, el Estado debe construir políticas encaminadas a la generación de trabajo decente, pero lo que se implementa en el país son medidas relacionadas sobre todo a 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.

Otro aspecto al que se debe hacer referencia es al crecimiento del porcentaje del trabajo por cuenta propia. Es así como en enero de 1990 sólo el 13,5% de los trabajadores eran trabajadores 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 propia¹.

En la publicación conjunta CEPAL-OIT, donde se analizan aspectos sobre el cumplimiento del objetivo de desarrollo sostenible con relación al trabajo decente y al crecimiento económico de la agenda 2030, se considera entre otras cosas que la expansión del trabajo por cuenta propia, el surgimiento de nuevas formas de trabajo como las intermediadas por las plataformas digitales y en varios países el crecimiento de la informalidad laboral son claros indicadores de nuevos retrocesos en el objetivo No. 8 de la agenda 2030, que tiene como finalidad impulsar el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.

Por todo lo anterior, es importante que se implementen medidas que realmente impulsen la generación de empleo en el país, es por ello por lo que se radica el presente proyecto de ley, que se espera se convierta en ley de la república y así ayude a contrarrestar las altas cifras de desempleo en el territorio nacional.

¹ OCDE (2016) Review of Labour Market and Social Policies: Colombia 2016. OECD Publishing, París.

2. Objetivo del proyecto de ley

El Programa Nacional de Empleo Garantizado propuesto en la presente iniciativa de ley, tiene por objetivo la generación de empleo 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 de 2021 donde se identificaron 4,2 millones de personas desempleadas) permitiendo que esta se ubique por debajo del 10% a mediano plazo.

3. Estimación del costo fiscal del programa propuesto en el proyecto de ley

El Programa Nacional de Empleo Garantizado propuesto en la presente ley busca específicamente la creación de 2 millones de empleos en un periodo de 3 años, con remuneraciones que van entre 1 y 2 salarios mínimos.

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

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
Total	\$ 0,5	\$ 9.80	\$ 21.83	\$ 31.18

Es importante mencionar que a pesar de que el costo del Programa Nacional de Empleo Garantizado -PNEG- sería mucho más alto que los actuales programas de subsidios

focalizados, su impacto es mucho más benéfico 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. En la siguiente tabla se compara el costo, beneficios y cobertura 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
PNEG	29,7	1 smlv (mensual) x hogar	2 millones	Permanente

4. Pliego de modificaciones

Se realizan modificaciones con la finalidad de complementar y mejorar la redacción del articulado del proyecto de ley.

TEXTO RADICADO	MODIFICACIONES PARA PRIMER DEBATE
Artículo 1. Objeto del PNEG. 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	Artículo 1. Objeto del Programa Nacional de Empleo Garantizado -PNEG. Contribuir a la garantía del derecho al trabajo digno de los

la economía prioritarios para el desarrollo social y el mejoramiento del bienestar y la calidad de vida de los colombianos y colombianas.	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.
Artículo 6. Criterios de priorización para la asignación de plazas de trabajo. 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: a. Mujeres. Las plazas de trabajo deberán orientarse a priorizar en su diseño y asignación a la población femenina. b. Jóvenes. 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. c. Población discapacitada. 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. d. Víctimas del conflicto armado. El diseño del PNEG deberá tener en cuenta las necesidades de la población víctima del conflicto armado, en concordancia con los postulados de la ley 1448/2011. 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	Artículo 6. Criterios de priorización para la asignación de plazas de trabajo. 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: a) Mujeres. Las plazas de trabajo deberán orientarse a priorizar en su diseño y asignación a la población femenina. b) Jóvenes. 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. c) Población discapacitada—en situación de discapacidad: 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. d) Víctimas del conflicto armado. 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. 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.

aquellos desempleados estructurales, es decir, aquellas personas que se encuentran en la categoría de desempleados durante periodos superiores a un año.	g) Población atendida por la Agencia para la Reinserción y la Normalización. El diseño del PNEG deberá tener en cuenta las necesidades de trabajo de la población atendida por la Agencia para la Reinserción y la Normalización.
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 6-7. 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. f) Labores agrícolas, pesqueras, acuícolas y las asociadas a las mismas. Parágrafo. 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	Artículo 7 g. 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.

<p>establecidos por ley, tanto del trabajador como del empleador.</p> <p>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.</p>	<p>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.</p>	<p>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:</p>	<p>Artículo 40 11. Financiación del FPNEG. El Fondo Nacional de Financiación del Programa Nacional de Empleo Garantizado (FPNEG) se financiará a través de las siguientes fuentes:</p>
<p>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.</p>	<p>Artículo 8 9. 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.</p>	<p>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.</p>	<p>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 Los que sean determinados por el gobierno nacional para la financiación del programa.</p>
<p>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.</p>	<p>Artículo 9 10. 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.</p>	<p>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</p>	<p>Artículo 44 12. Instancias de direccionamiento. Serán instancias para el direccionamiento del PNEG las siguientes: a) 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.</p>
<p>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.</p>	<p>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. b) Las 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.</p>	<p>del programa, los costos, el número de cargos generados y los impactos en términos de reducción del empleo y generación de eslabonamientos productivos La Junta Directiva Nacional deberá instalarse a más tardar, tres meses después de la sanción de la presente ley.</p>	<p>f) 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 Parágrafo. La Junta Directiva Nacional deberá instalarse a más tardar, tres meses después de la sanción de la presente ley.</p>
<p>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 Bancos Comunitarios de Empleos que funcionarán en los municipios que se involucren al programa. Diseñar las pautas para la creación de los perfiles de cargos, con el fin de que estos sean implementados por las Juntas Directivas Territoriales. Presentar informes anuales al Congreso de la República, en el que se detallen los resultados</p>	<p>Artículo 42 13. Funciones de la Junta Directiva Nacional. Serán funciones de la Junta Directiva Nacional: a) Diseñar la estructura del PNEG y establecer las metas de creación de empleo anuales. b) Gestionar los recursos disponibles en el Fondo Nacional de Financiación del Programa Nacional de Empleo Garantizado (FPNEG). c) Establecer las condiciones para el ingreso de las entidades territoriales al PNEG. d) Establecer las condiciones generales de ingreso, permanencia y retiro de los empleos generados en el marco del PNEG, así como del diseño de los Bancos Comunitarios de Empleos que funcionarán en los municipios que se involucren al programa. e) Diseñar las pautas para la creación de los perfiles de cargos, con el fin de que estos sean implementados por las Juntas Directivas Territoriales.</p>	<p>Artículo 13. Funciones de las Juntas directivas territoriales. Apoyar técnica y jurídicamente a los municipios en la creación de los Bancos Comunitarios de Empleo. Artículo 14. Responsabilidades de Municipios y Distritos. Los municipios y distritos que se involucren en el PNEG tendrán como responsabilidades: - Justificar las necesidades de creación de un Banco Comunitario de Empleos en su municipio. - Establecer las necesidades de empleos según los lineamientos de su Plan Territorial de Desarrollo, y las metas de empleos que se requieren para cumplirlos. - Gestionar el Banco Comunitario de Empleos, con base en los lineamientos establecidos por la Junta Directiva Nacional del PNEG. - Hacer control y supervisión de los procesos de ingreso, permanencia y retiro de los empleos generados en su jurisdicción. - Informar sobre irregularidades en el ejercicio de los empleos generados en el marco del PNEG. - Generar mecanismos de transparencia y participación ciudadana, que aseguren el funcionamiento del PNEG en el territorio.</p>	<p>Artículo 43 14. Funciones Función de las Juntas directivas territoriales. Las juntas directivas territoriales deberán apoyar técnica y jurídicamente a los municipios en la creación de los Bancos Comunitarios de Empleo. Artículo 44 15. Responsabilidades de Municipios y Distritos. Los municipios y distritos que se involucren en el PNEG tendrán como responsabilidades: a) Justificar las necesidades de creación de un Banco Comunitario de Empleos en su municipio. b) Establecer las necesidades de empleos según los lineamientos de su Plan Territorial de Desarrollo, y las metas de empleos que se requieren para cumplirlos. c) Gestionar el Banco Comunitario de Empleos, con base en los lineamientos establecidos por la Junta Directiva Nacional del PNEG. d) Hacer control y supervisión de los procesos de ingreso, permanencia y retiro de los empleos generados en su jurisdicción. e) Informar sobre irregularidades en el ejercicio de los empleos generados en el marco del PNEG. f) Generar mecanismos de transparencia y participación ciudadana, que aseguren el funcionamiento del PNEG en el territorio.</p>

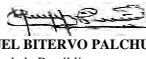
<p>Artículo 15. Transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas. Todas las instancias involucradas en el desarrollo del PNEG deberán concretar un plan de transparencia de la información, garantizar la participación ciudadana en todos los procesos, y hacer una rendición de cuentas anual sobre los elementos del programa, tanto a la ciudadanía como a las entidades de control político nacionales y territoriales, según corresponda.</p>	<p>Artículo 15 16. Transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas. 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>Artículo 16. Vigencias. Las disposiciones de la presente ley, regirán a partir de la fecha de aprobación de la misma.</p>	<p>Artículo 16 17. Vigencias. Las disposiciones de la presente ley, regirán a partir de la fecha de aprobación de la misma.</p>

5. Proposición

Por las anteriores consideraciones y haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir Informe de Ponencia Positiva y solicitar a la Comisión VII del Senado de la República, dar primer debate al Proyecto de Ley No. 007 de 2021 "Por medio del cual se crea el programa de empleo garantizado y se dictan otras disposiciones".

Cordialmente,


JESÚS ALBERTO CASTILLA SALAZAR
 Senador de la República
 Coordinador ponente


MANUEL BITERVO PALCHUCÁN CHINGAL
 Senador de la República
 Ponente

- 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.
- g) Estimular la demanda interna y la recuperación económica durante y después de la pandemia del COVID 19.
- h) Mejorar la salud mental de la población promoviendo su inserción laboral, su productividad y la sensación de valor de su propio trabajo.

Artículo 4. Principios del Programa Nacional de Empleo Garantizado (PNEG). El Programa Nacional de Empleo Garantizado se regirá por los siguientes principios:

1. **No discriminación.** El acceso al PNEG no discriminará por razones de género, raza, discapacidad a ninguno de los ciudadanos (as) que se postulen al programa.
2. **Piso de remuneración.** 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.
3. **No exclusión de otros programas de subsidio.** 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 subsidios diferenciales, los cuales serán definidos por las entidades coordinadoras del programa.
4. **Preparación para enfrentar la crisis ambiental.** 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.
5. **Énfasis en las economías del cuidado.** 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.
6. **Mérito y capacidades para el acceso y la permanencia.** 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.
7. **Formación permanente.** 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.
8. **Gestión descentralizada y enfoque territorial.** 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.
9. **Flexibilidad y ajuste al ciclo económico.** 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.
10. **Coordinación con el Sector Privado y el Sector de Organizaciones No Gubernamentales.** Con el fin de incrementar la eficiencia y oportunidad del programa,

6. Texto propuesto para primer debate

PROYECTO DE LEY No. 007 DE 2021, SENADO

"Por medio del cual se crea el programa de empleo garantizado y se dictan otras disposiciones".

El Congreso de la República, con base en las facultades que le otorga la Carta Política de Colombia, en su artículo 150 numeral 7 y en acatamiento a lo ordenado por la honorable.

DECRETA

**TÍTULO I
DISPOSICIONES GENERALES**

Artículo 1. Objeto del Programa Nacional de Empleo Garantizado (PNEG). 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.

Artículo 2. Programa Nacional de Empleo Garantizado (PNEG). 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.

Artículo 3. Objetivos del PNEG.

- a) Coadyuvar a la economía en el logro de la reducción del desempleo y el logro de metas de pleno empleo.
- b) Promover la formalización del empleo a través de la oferta de puestos de trabajo de calidad.
- 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.
- d) Regular el mercado laboral, estabilizando sus ciclos y permitiendo el uso productivo del trabajo disponible dentro de la población nacional.
- 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.

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.

- 11. **Transparencia.** 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.

Artículo 5. Población beneficiaria. 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).

Artículo 6. Criterios de priorización para la asignación de plazas de trabajo. 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:

- a) **Mujeres.** Las plazas de trabajo deberán orientarse a priorizar en su diseño y asignación a la población femenina.
- b) **Jóvenes.** Las plazas de trabajo deberán orientarse a priorizar su diseño y asignación a la población joven, entendiéndose por tal la definida por las leyes 375/1997, 1622/2013 y 1885/2018.
- c) **Población en situación de discapacidad.** 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.
- d) **Víctimas del conflicto armado.** 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.
- 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.
- g) **Población atendida por la Agencia para la Reinserción y la Normalización.** El diseño del PNEG deberá tener en cuenta las necesidades de trabajo de la población atendida por la Agencia para la Reinserción y la Normalización.

Artículo 7. 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:

<p>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. f) Labores agrícolas, pesqueras, acuícolas y las asociadas a las mismas.</p> <p>Parágrafo. 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.</p> <p>Artículo 8. 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.</p> <p>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.</p> <p>Artículo 9. 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.</p> <p>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.</p> <p>Los Bancos Comunitarios de Empleo deberán estar listos y en funcionamiento, máximo un año después de la aprobación y sanción de la presente ley.</p> <p>Artículo 10. 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.</p> <p>Artículo 11. Financiación del FPNEG. El Fondo Nacional de Financiación del Programa Nacional de Empleo Garantizado (FPNEG) se financiará a través de las siguientes fuentes:</p> <p>a) Recursos asignados del Presupuesto General de la Nación.</p>	<p>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) Los que sean determinados por el gobierno nacional para la financiación del programa.</p> <p>Artículo 12. Instancias de direccionamiento. Serán instancias para el direccionamiento del PNEG las siguientes:</p> <p>a) 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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>b) 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.</p> <p>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.</p> <p>Artículo 13. Funciones de la Junta Directiva Nacional. Serán funciones de la Junta Directiva Nacional. Serán funciones de la Junta Directiva Nacional:</p> <p>a) Diseñar la estructura del PNEG y establecer las metas de creación de empleo anuales. b) Gestionar los recursos disponibles en el Fondo Nacional de Financiación del Programa Nacional de Empleo Garantizado (FPNEG). c) Establecer las condiciones para el ingreso de las entidades territoriales al PNEG. d) Establecer las condiciones generales de ingreso, permanencia y retiro de los empleos generados en el marco del PNEG, así como del diseño de los Bancos Comunitarios de Empleos que funcionarán en los municipios que se involucren al programa.</p>
<p>e) Diseñar las pautas para la creación de los perfiles de cargos, con el fin de que estos sean implementados por las Juntas Directivas Territoriales. f) 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</p> <p>Parágrafo. La Junta Directiva Nacional deberá instalarse a más tardar, tres meses después de la sanción de la presente ley.</p> <p>Artículo 14. Función de las juntas directivas territoriales. Las juntas directivas territoriales deberán apoyar técnica y jurídicamente a los municipios en la creación de los Bancos Comunitarios de Empleo.</p> <p>Artículo 15. Responsabilidades de Municipios y Distritos. Los municipios y distritos que se involucren en el PNEG tendrán como responsabilidades:</p> <p>a) Justificar las necesidades de creación de un Banco Comunitario de Empleos en su municipio. b) Establecer las necesidades de empleos según los lineamientos de su Plan Territorial de Desarrollo, y las metas de empleos que se requieren para cumplirlos. c) Gestionar el Banco Comunitario de Empleos, con base en los lineamientos establecidos por la Junta Directiva Nacional del PNEG. d) Hacer control y supervisión de los procesos de ingreso, permanencia y retiro de los empleos generados en su jurisdicción. e) Informar sobre irregularidades en el ejercicio de los empleos generados en el marco del PNEG. f) Generar mecanismos de transparencia y participación ciudadana, que aseguren el funcionamiento del PNEG en el territorio.</p> <p>Artículo 16. Transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas. 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>Artículo 17. Vigencias. Las disposiciones de la presente ley, regirán a partir de la fecha de aprobación de la misma.</p> <p>Cordialmente,</p> <p> JESÚS ALBERTO CASTILLA SALAZAR Senador de la República Coordinador ponente</p> <p> MANUEL BITERVO PALCHUCÁN CHINGAL Senador de la República Ponente</p>	<p style="text-align: center;">Comisión Séptima Constitucional Permanente LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., a los quince días (15) del mes de diciembre del año dos mil veintiuno (2021) - En la presente fecha se autoriza <u>la publicación en Gaceta del Congreso de la República</u>, Informe de Ponencia para Primer Debate, Pliego de Modificaciones y Texto Propuesto para Primer Debate.</p> <p>NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: N° 07/2021 SENADO.</p> <p>TÍTULO DEL PROYECTO: "POR MEDIO DEL CUAL SE CREA EL PROGRAMA DE EMPLEO GARANTIZADO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".</p> <p>Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.</p> <p>El Secretario,</p> <p style="text-align: center;"> JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA SECRETARIO COMISIÓN VII SENADO</p>