

PROYECTO DE LEY 253 2025 SENADO

“Por medio de la cual se promueve el empleo para las personas de rangos etarios con mayores barreras de acceso al mercado laboral y se dictan otras disposiciones”

El Congreso de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 1º. OBJETO. La presente Ley tiene por objeto impulsar la generación del empleo formal para las personas de rangos etarios con mayores barreras de acceso al mercado laboral, promoviendo la autonomía y autosuficiencia económica.

ARTÍCULO 2º. INCENTIVO A LA CREACIÓN DE NUEVOS EMPLEOS. Con el objetivo de impulsar la generación del empleo formal para las personas de rangos etarios con mayores barreras de acceso al mercado laboral, créase el incentivo a la generación de nuevos empleos que permitirá financiar costos laborales como los pagos de seguridad social y parafiscales, y el cual estará dirigido a los empleadores que generen nuevos empleos mediante la contratación de trabajadores adicionales en los términos a que hace referencia este artículo.

Tratándose de trabajadores adicionales que correspondan a jóvenes entre 18 y 28 años que no cuenten con experiencia laboral y/o personas mayores de 50 años, el empleador recibirá como incentivo un aporte estatal equivalente al veinticinco por ciento (25%) de un (1) salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV) por cada uno de estos trabajadores adicionales.

El empleador no recibirá el incentivo a que hace referencia este artículo por aquellos trabajadores a los que se les haya aplicado la novedad de suspensión temporal de contrato de trabajo o de licencia no remunerada (SLN) para el mes por el que está recibiendo el incentivo, en los términos en que defina el Gobierno nacional.

Este incentivo se financiará con cargo a los recursos del Presupuesto General de la Nación en la sección presupuestal del Ministerio del Trabajo.

En el evento en que este incentivo sea otorgado mediante el pago de aporte estatal para acceder al mismo el empleador deberá haber realizado el pago de los aportes correspondientes a Seguridad Social y parafiscales de sus trabajadores a través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes -PILA. En todo caso, el Gobierno nacional reglamentará los requisitos adicionales que resulten necesarios para acceder a éste.

No podrán ser beneficiarios las entidades cuya participación de la Nación y/o sus entidades descentralizadas sea mayor al cincuenta por ciento (50%) de su capital, tampoco las

personas naturales que tengan la condición de Personas Expuestas Políticamente -PEP. Esta última condición será verificada y validada por las entidades financieras al momento de la postulación o del giro de recursos.

PARÁGRAFO 1. En el evento en que el cálculo del aporte estatal a que hace referencia este artículo arroje como resultado un número no entero, este se aproximará a la unidad monetaria inferior (pesos colombianos) más cercana.

PARÁGRAFO 2. Para efectos de contabilizar los trabajadores adicionales, se tomará como referencia el número de empleados por el que cada empleador hubiera cotizado para el mes de marzo de 2025, por los cuales se debe haber pagado antes de la fecha máxima de cada postulación, y se considerará el número de trabajadores adicionales, sobre el total de los reportados en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes -PILA del mes del incentivo. Se entenderán por empleados los trabajadores dependientes por los cuales el empleador haya cotizado el mes completo al Sistema General de Seguridad Social en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes -PILA, con un ingreso base de cotización de al menos un salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV), y que estén afiliados y realicen aportes en todos los subsistemas que le correspondan. Para los trabajadores del mes de marzo de 2025 se verificará que si se le aplicó la novedad de suspensión temporal de contrato de trabajo o de licencia no remunerada (SLN) ésta haya sido por un término menor o igual a quince (15) días. En ningún caso quien figure como aportante podrá ser además contabilizado como empleado sujeto del presente incentivo.

Para el cálculo del aporte de que trata el presente artículo, cada empleado sólo podrá ser contabilizado una vez. En los casos en que exista multiplicidad de empleadores de un mismo trabajador, se otorgará el aporte al primero que, producto de la respectiva postulación, verifique la -UGPP.

PARÁGRAFO 3. Los empleadores para postularse al reconocimiento del incentivo, deberán contar con un producto de depósito en una entidad vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia o por la Superintendencia de Economía Solidaria.

PARÁGRAFO 4. El Gobierno nacional reglamentará la materia, en especial en lo que corresponda a la Planilla Integrada de Autoliquidación de Aportes -PILA, la fiscalización a cargo de la Unidad de Pensiones y Parafiscales de la Seguridad Social -UGPP, la solicitud de información necesaria para identificar a la población a la que se refiere este artículo, la operación del incentivo, incluyendo el proceso de postulación al mismo, la determinación de la información a solicitar a los potenciales beneficiarios, la creación de formularios estandarizados para realizar el proceso de postulación, así como los documentos soporte necesarios, la administración, pago y giro de estos recursos, causales y proceso de restitución. El Ministerio del Trabajo establecerá el proceso y las condiciones a las que deberán sujetarse las entidades involucradas con ocasión de la aplicación del incentivo y, en general, todos los actores que participen del mismo; esto incluye, entre otros, los periodos y plazos máximos para el cumplimiento de los requisitos y pago de aportes, así como el detalle operativo del mecanismo y demás aspectos necesarios para su implementación.

PARÁGRAFO 5. Estarán exentos del gravamen a los movimientos financieros los traslados de los dineros que se realicen en el marco del incentivo a que hace referencia el presente

artículo, en especial los traslados de recursos entre cuentas del Tesoro Nacional - Ministerio del Trabajo y las entidades financieras y entre estas y los beneficiarios, según corresponda.

ARTÍCULO 3º. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación y publicación en Diario Oficial.

A handwritten signature in black ink, consisting of several stylized, overlapping strokes that form a cursive representation of the name Carlos M. Meisel Vergara.

CARLOS M. MEISEL VERGARA
Senador de la Republica

Exposición de Motivos.

El derecho al trabajo es un principio fundamental reconocido en la Constitución Política de 1991, que en su artículo 25 establece que "el trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado". Asimismo, el artículo 53 consagra que el Estado debe propiciar la igualdad de oportunidades para los trabajadores, condiciones dignas y justas, estabilidad laboral y promoción de la capacitación y el empleo.

No obstante este marco constitucional, el acceso al empleo formal constituye una de las principales vías para garantizar el goce efectivo de derechos, la inclusión social y la reducción de la pobreza. Sin embargo, en Colombia persisten barreras estructurales que afectan con mayor severidad a ciertos grupos de la población, particularmente los jóvenes entre 18 y 28 años sin experiencia laboral y las personas mayores de 50 años, quienes enfrentan mayores dificultades para insertarse y permanecer en el mercado laboral, estos sectores enfrentan mayores obstáculos para acceder a empleos formales y estables, lo que genera un círculo vicioso de exclusión, precariedad y falta de autonomía económica.

Las estadísticas nacionales evidencian que el desempleo juvenil supera en varios puntos porcentuales el promedio nacional y que la participación laboral de las personas mayores presenta índices bajos debido a la falta de oportunidades y a la discriminación etaria. Esta realidad no solo limita el desarrollo económico individual, sino que también priva al país del aprovechamiento del talento, la experiencia y el potencial productivo de amplios sectores de la ciudadanía.

Ante este escenario, el Estado tiene la obligación de diseñar e implementar políticas públicas efectivas que promuevan la generación de empleo formal y sostenible, asegurando que la población en condiciones de mayor vulnerabilidad laboral pueda alcanzar autonomía y autosuficiencia económica.

En este sentido, el presente proyecto de ley establece la creación de un incentivo estatal a la generación de nuevos empleos, destinado a los empleadores que contraten trabajadores adicionales pertenecientes a estos rangos etarios. El incentivo se materializa a través de un aporte económico equivalente a un porcentaje del salario mínimo legal mensual vigente, con cargo al Presupuesto General de la Nación, lo que permitirá aliviar costos laborales asociados a la seguridad social y parafiscales, y facilitará así la contratación formal.

La pertinencia de este proyecto se fundamenta en que:

1. Responde a una problemática estructural que afecta a jóvenes y adultos mayores, sectores con mayores barreras de empleabilidad.
2. Incentiva la formalización laboral, contribuyendo a ampliar la cobertura en seguridad social y a fortalecer el sistema de protección social.

3. Genera beneficios económicos y sociales, al dinamizar la economía, incrementar la productividad y reducir la dependencia de subsidios asistenciales.

4. Promueve la equidad de género en el mercado laboral, apoyando la inclusión de mujeres en condiciones de vulnerabilidad.

De esta manera, el presente proyecto de ley constituye un paso decisivo hacia la construcción de un mercado laboral más inclusivo, dinámico y equitativo, en el que el Estado, el sector empresarial y la sociedad en general unan esfuerzos para garantizar que el empleo formal sea una realidad para todas las personas, sin distinción de edad ni género.

Contribuye a fomentar la inclusión laboral y la generación de empleo formal para dos grupos poblacionales históricamente afectados por barreras estructurales en el acceso al mercado laboral: los jóvenes entre 18 y 28 años sin experiencia laboral previa, y las personas mayores de 50 años. Esta iniciativa se orienta a consolidar medidas eficaces para reducir el desempleo estructural que persiste en estos segmentos de la población, mediante la creación de un incentivo económico directo al empleador que genere nuevos empleos formales para dichos grupos.

Antecedentes normativos y resultados de la Ley 2155 de 2021, artículo 24.

Esta propuesta normativa retoma y adapta la experiencia adquirida con la implementación del artículo 24 de la Ley 2155 de 2021 (Ley de Inversión Social), en la cual se estableció de manera temporal un incentivo a la generación de nuevos empleos formales para jóvenes entre 18 y 28 años. El diseño original de este instrumento se centró en otorgar un apoyo económico directo a los empleadores equivalente al 25% de un salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV) por cada joven contratado sin experiencia laboral, como mecanismo de inclusión y reactivación postpandemia.

Según información oficial del Ministerio del Trabajo y de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP), los resultados del incentivo fueron positivos en términos de cobertura, focalización y eficiencia en la asignación de recursos públicos. Entre 2021 y 2023, más de 500 mil jóvenes accedieron a un empleo formal gracias a este mecanismo, permitiendo dinamizar el mercado laboral juvenil y contribuir a la sostenibilidad del sistema de seguridad social mediante el aumento de la base de cotizantes. Asimismo, el incentivo demostró ser una herramienta costo-efectiva y de bajo riesgo de desviación de recursos, dada la trazabilidad del proceso a través del sistema PILA y la fiscalización de la UGPP.

No obstante, la naturaleza transitoria de la medida impidió que sus efectos pudieran consolidarse a largo plazo, especialmente en poblaciones vulnerables como los adultos mayores, quienes no fueron cubiertos por la redacción original del artículo 24 de la Ley 2155. La presente propuesta busca no solo recuperar esta herramienta, sino ampliarla e institucionalizarla con un enfoque inclusivo e intergeneracional.

El mercado laboral colombiano continúa evidenciando barreras estructurales que afectan principalmente a:

Jóvenes sin experiencia laboral, quienes enfrentan una tasa de desempleo que duplica la tasa nacional, dificultando su entrada inicial al sistema formal de trabajo y limitando su desarrollo profesional y social.

Personas mayores de 50 años, que muchas veces son excluidas por prejuicios relacionados con la edad, desactualización en competencias digitales, o condiciones de salud que no son compatibles con ciertas exigencias del mercado actual.

En este sentido, se hace necesario implementar una política pública de empleo estructural y sostenida en el tiempo, que permita a estos grupos acceder a un empleo digno, estable y formal. El incentivo planteado en el presente proyecto de ley se constituye como un mecanismo eficaz de transición al empleo formal para estas poblaciones, aliviando las cargas laborales iniciales del empleador y fomentando la contratación de personas que, de otro modo, podrían permanecer en el desempleo o la informalidad.

El articulado establece un incentivo económico directo al empleador que cree nuevos puestos de trabajo para jóvenes entre 18 y 28 años sin experiencia laboral, y para personas mayores de 50 años, consistente en un aporte estatal mensual equivalente al 25% de un (1) salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV) por cada trabajador adicional que cumpla con las condiciones estipuladas.

Para garantizar la transparencia y trazabilidad del uso de los recursos públicos, el acceso al incentivo estará condicionado al cumplimiento de criterios como:

El pago efectivo de aportes al sistema de seguridad social y parafiscales a través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes – PILA.

La no aplicación de novedades como licencias no remuneradas o suspensiones contractuales a los trabajadores por los que se recibe el incentivo.

La validación de los trabajadores adicionales con base en los datos del mes de marzo de 2025.

La exclusión de empleadores que sean personas políticamente expuestas (PEP) o entidades públicas en las que la Nación tenga participación mayoritaria.

Este incentivo será financiado con recursos del Presupuesto General de la Nación asignados al Ministerio del Trabajo, y su operatividad será reglamentada por el Gobierno nacional en aspectos técnicos, administrativos y de fiscalización.

La implementación de este incentivo no representa una carga fiscal estructural desproporcionada, en tanto se trata de un subsidio condicionado, focalizado y temporal, cuyo pago se efectúa únicamente sobre nuevos empleos formales verificados y auditados. Además, genera retornos indirectos para el Estado mediante:

El aumento en la base de contribuyentes al sistema de seguridad social.

La dinamización del consumo privado al mejorar los ingresos de los hogares.

La reducción de la dependencia de subsidios asistenciales no contributivos.

En ese sentido, esta política contribuye tanto al objetivo de inclusión social como al fortalecimiento de las finanzas públicas.

El presente proyecto de ley recoge las lecciones aprendidas de una política pública que ya fue implementada exitosamente de forma temporal y propone su institucionalización y ampliación, con el fin de enfrentar una de las principales problemáticas sociales del país: el desempleo estructural en poblaciones vulnerables.

Promover el empleo formal juvenil y adulto mayor no solo es una medida de justicia social, sino también una inversión en cohesión social, productividad y sostenibilidad económica. Por ello, invitamos al Honorable Congreso de la República a darle trámite favorable a esta iniciativa, que responde a una necesidad real y apremiante de nuestra sociedad.

En consecuencia, el Congreso de la República, en cumplimiento de su función legislativa y de cara a las necesidades más apremiantes del país, está llamado a respaldar esta iniciativa que busca dignificar el trabajo, reducir las brechas de acceso al empleo y construir un futuro más justo y solidario para todos los colombianos.



CARLOS M. MEISEL VERGARA
Senador de la Republica