

Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

Bogotá, 09 de diciembre de 2025

Doctor
DIEGO ALEJANDRO GONZALEZ GONZALEZ
Secretario General
SENADO DE LA REPÚBLICA
Ciudad

Asunto: Radicación Proyecto de Ley “Por medio de la cual se incentiva la contratación de madres cabeza de hogar y jóvenes entre 18 y 28 años, y se dictan otras disposiciones”.

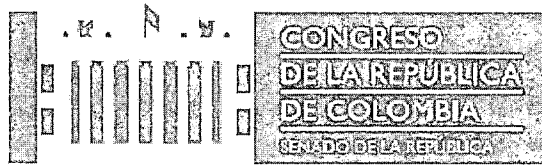
Respetado Secretario:

De manera atenta y en virtud de lo dispuesto por los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1.992, presento ante el Congreso de la República el proyecto de ley Radicación Proyecto de Ley “Por medio de la cual se incentiva la contratación de madres cabeza de hogar y jóvenes entre 18 y 28 años, y se dictan otras disposiciones” iniciativa legislativa que cumple con los requisitos legales de acuerdo con el orden de redacción previstos en el artículo 145 de la precitada ley.

Solicito al señor Secretario se sirva darle el trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la Ley 5 de 1.992.

Cordialmente,

MARIA ANGÉLICA GUERRA
Senadora de la República



Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

PROYECTO DE LEY NO.

“Por medio de la cual se incentiva la contratación de madres cabeza de hogar y jóvenes entre 18 y 28 años, y se dictan otras disposiciones”

EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA:

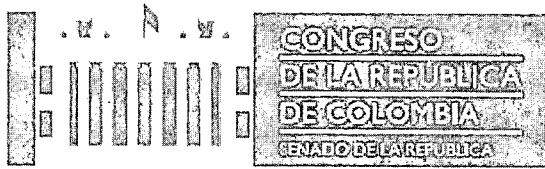
ARTÍCULO 1. Objeto de la ley. El presente Proyecto de Ley fomenta la generación de empleo formal para madres cabeza de hogar y jóvenes entre 18 y 28 años mediante la exoneración del aporte a las Cajas de Compensación Familiar para los empleadores que los contraten, y, adicionalmente, establece que en los procesos de contratación estatal la vinculación de estas poblaciones sea un criterio de desempate entre proponentes que obtengan la misma calificación.

ARTÍCULO 2. Ámbito de aplicación. Esta ley aplica a todos los empleadores que celebren contratos laborales regidos por el Código Sustantivo del Trabajo y que vinculen a madres cabeza de hogar o a jóvenes entre 18 y 28 años.

ARTÍCULO 3. Exoneración del aporte. Los empleadores que contraten madres cabeza de hogar o jóvenes entre 18 y 28 años no tendrán que realizar los aportes a las Cajas de Compensación Familiar durante los primeros diez (10) meses de la relación laboral respecto de dichos trabajadores. Posterior, los aportes se restablecerán según reglamentación del Gobierno nacional.

ARTÍCULO 4. Condiciones para acceder al beneficio. Para acceder al régimen establecido en esta ley, el empleador deberá cumplir con los siguientes requisitos:

1. **Contratación de personal nuevo.** La vinculación deberá corresponder exclusivamente a trabajadores nuevos, entendidos como personas que no hayan tenido vínculo laboral con el empleador durante los tres (3) años anteriores.
2. **No sustitución laboral.** En ningún caso se aplicará el beneficio cuando la contratación tenga por objeto reemplazar trabajadores previamente vinculados.
3. **Incremento de la nómina.** La contratación deberá implicar un incremento real del número total de trabajadores respecto del promedio de los últimos tres (3) meses.
4. **No aplicación en casos de reorganización empresarial.** El régimen no aplicará cuando la variación en la nómina resulte, directa o indirectamente, de procesos de fusión, absorción, escisión, adquisición, integración empresarial o cualquier forma de reorganización que implique traslado, sustitución o reorganización del personal existente. En estos casos, el empleador no podrá contabilizar dichos trabajadores como nuevas vinculaciones para efectos de esta ley.
5. **Aumento del valor total de la nómina.** Deberá existir un aumento real en el valor total de la nómina, frente al promedio de los últimos tres (3) meses.



Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

6. **Formalidad laboral.** La vinculación deberá realizarse mediante contrato laboral formal, con afiliación al sistema de seguridad social en los términos establecidos por la ley.
7. **Registro y reporte.** El empleador deberá inscribir los nuevos contratos en el mecanismo que determine el Gobierno nacional y reportar de manera periódica el mantenimiento de los puestos creados.
8. **Cumplimiento integral de obligaciones.** El empleador deberá estar al día en todas sus obligaciones salariales y prestacionales.

ARTÍCULO 5. Garantía de acceso a los servicios de las Cajas de Compensación Familiar. Los trabajadores vinculados al amparo de esta ley mantendrán plenamente su calidad de beneficiarios de los servicios, programas, subsidios y beneficios ofrecidos por las Cajas de Compensación Familiar, sin perjuicio de que el empleador no realice los aportes durante el primer año. En ningún caso la aplicación de este régimen podrá afectar la cobertura o la calidad de los servicios a los que tiene derecho el trabajador.

ARTÍCULO 6. Límite del beneficio. El beneficio establecido en la presente ley solo podrá aplicarse hasta para el diez por ciento (10%) de la planta de personal del empleador.

ARTÍCULO 7. Verificación y control. La Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) en coordinación con el Ministerio de Trabajo serán las entidades encargadas de verificar el cumplimiento de esta ley. El incumplimiento dará lugar a la pérdida del régimen y a la imposición de sanciones.

ARTÍCULO 8. Seguimiento y garantías para la sostenibilidad del Sistema de Subsidio Familiar. El Ministerio del Trabajo y la Superintendencia del Subsidio Familiar deberán realizar, de manera conjunta, seguimiento semestral a la implementación de esta ley, con el fin de garantizar que no se afecte la sostenibilidad financiera ni la continuidad de los programas, servicios y subsidios ofrecidos por las cajas de compensación familiar. Para tal efecto, dichas entidades deberán:

1. Evaluar el impacto de la medida en los ingresos de las cajas de compensación.
2. Verificar que no exista afectación en la prestación de los servicios a los trabajadores y sus familias.
3. Emitir informes públicos semestrales que serán remitidos al Congreso de la República.
4. Adoptar las medidas administrativas necesarias para asegurar la sostenibilidad del Sistema de Subsidio Familiar.

ARTÍCULO 9. Criterio de desempate en contratación estatal. En los procesos de contratación estatal, cuando dos o más proponentes obtengan el mismo puntaje, se aplicará como criterio de desempate la mayor proporción de mujeres cabeza de familia y jóvenes



Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

vinculados laboralmente a la planta de personal del proponente. La certificación será expedida por el representante legal del proponente, sin perjuicio de las verificaciones posteriores de la entidad contratante.

Este artículo se armoniza con los principios de selección objetiva y transparencia previstos en la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015.

ARTÍCULO 10. Reglamentación. El Gobierno Nacional reglamentará esta ley dentro de los seis (6) meses siguientes a su promulgación.

ARTÍCULO 11. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

Maria A. Guerra

MARIA ANGÉLICA GUERRA

Senadora de la República

	SENADO DE LA REPÚBLICA SECRETARÍA GENERAL
EL día <u>09</u> de <u>Diciembre</u> del año <u>2025</u>	
Ha sido presentado en este despacho el	
Proyecto de ley <u>X</u> legislativo	
No. <u>337</u> correspondiente	
Exposición de Motivos	
<u>H.S. MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ</u>	
SECRETARIO GENERAL	



Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

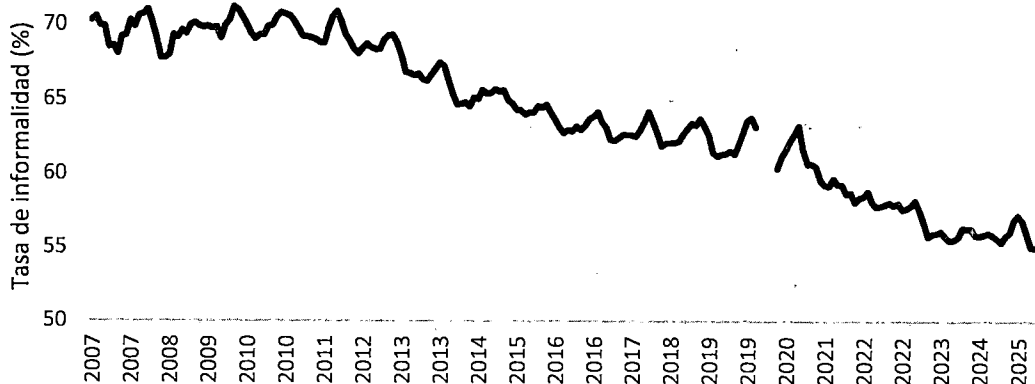
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS PROYECTO DE LEY N°

“Por medio de la cual se incentiva la contratación de madres cabeza de hogar y jóvenes entre 18 y 28 años, y se dictan otras disposiciones”

I. DIAGNÓSTICO

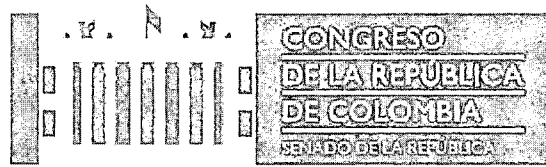
La formalización laboral continúa siendo uno de los desafíos estructurales más persistentes del mercado laboral de Colombia (Gráfico 1). La tasa de informalidad ha permanecido por encima del 50% en las últimas dos décadas. Es decir, al menos 5 de cada 10 ocupados son informales.

Gráfico 1. Informalidad del mercado laboral de Colombia



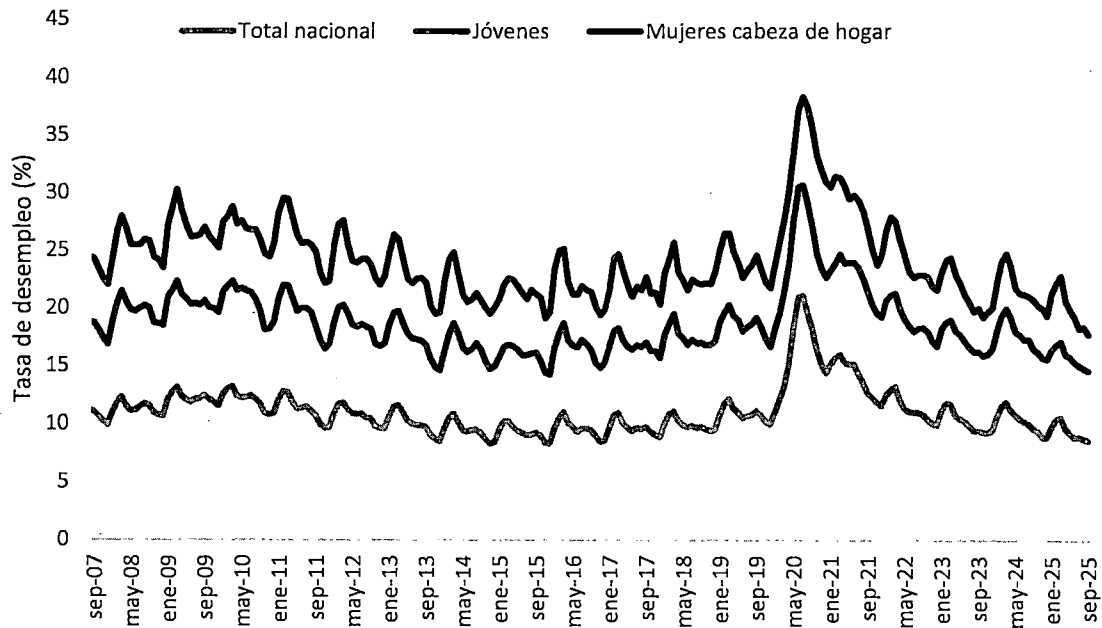
Fuente: DANE y Organización Internacional del Trabajo. Elaboración propia.

A pesar de los avances normativos y de los esfuerzos por ampliar las oportunidades de empleo, millones de personas enfrentan barreras profundas de acceso al mercado laboral. Entre estas poblaciones, las madres cabeza de hogar y los jóvenes años registran consistentemente mayores niveles de desempleo (Gráfico 2). Las madres cabeza de hogar soportan cargas desproporcionadas debido a la responsabilidad del cuidado familiar, mientras que los jóvenes se enfrentan a un mercado que penaliza la falta de experiencia. Estas dificultades se convierten en obstáculos que perpetúan la desigualdad económica y social, afectando el desarrollo humano y la movilidad social del país.



Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

Gráfico 2. Tasa de desempleo por grupo poblacional



Fuente: DANE. Elaboración propia.

Las cifras más recientes del mercado laboral muestran que la tasa de desempleo juvenil casi que duplica la tasa de desempleo nacional. Esto se explica por múltiples factores, entre ellos la falta de oportunidades de ingreso al mercado laboral, la ausencia de redes sociales de empleabilidad, la carencia de experiencia profesional y la discriminación por edad que prevalece en los procesos de selección. Para las madres cabeza de hogar, efectivamente su tasa de desempleo duplica la tasa de desempleo del total nacional. En efecto, los retos en esta población son aún más marcados. Muchas de ellas deben escoger entre el cuidado de sus hijos y la posibilidad de acceder a un empleo formal, dado que los horarios rígidos, los costos asociados al cuidado infantil y la informalidad arraigada dificultan su vinculación. Esta situación perpetúa ciclos de pobreza y limita la capacidad del Estado de garantizar igualdad de oportunidades reales.

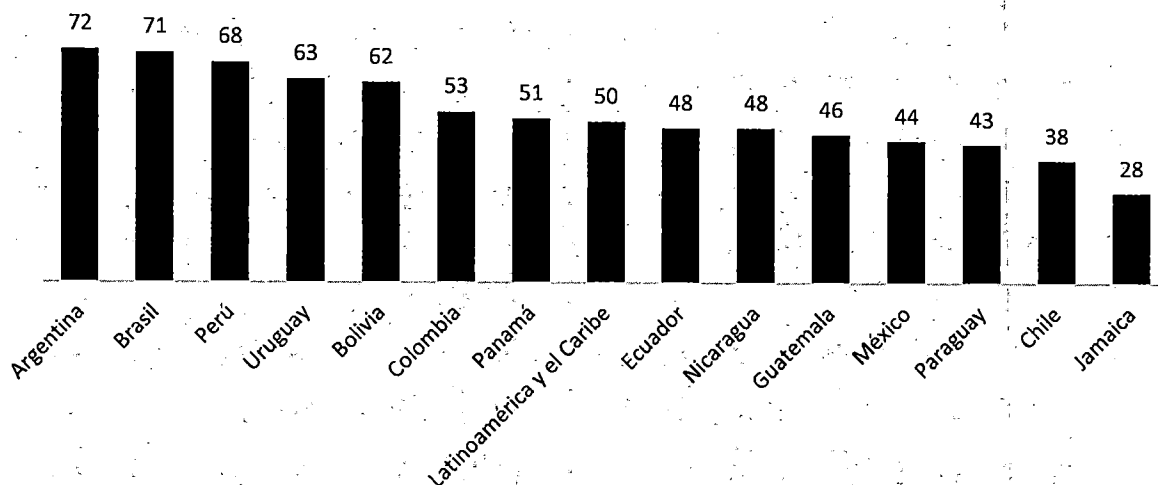
A pesar de la creación de programas de apoyo, subsidios y políticas de inclusión laboral, el país no ha logrado cerrar de manera sustantiva las brechas entre quienes encuentran un empleo formal y quienes quedan atrapados en la informalidad o el desempleo. Una de las razones principales es la persistencia de costos laborales no salariales que, si bien cumplen funciones sociales esenciales, terminan afectando particularmente la contratación de población vulnerable (Gráfico 3). Estos costos, cuando se suman a un contexto empresarial



Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

caracterizado por baja productividad y alta incertidumbre económica, operan como un desincentivo para que empleadores aumenten su planta de personal o tomen el riesgo de contratar personas con perfiles considerados *menos competitivos* en el mercado.

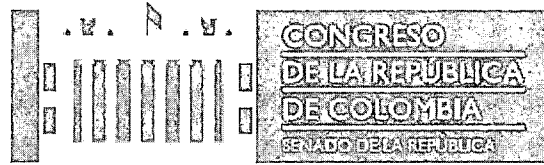
Gráfico 3. Costos no salariales totales (% del salario formal)



Fuente: Fedesarrollo (2021)

En este escenario, se hace necesario diseñar herramientas que promuevan la creación de empleo formal sin debilitar las instituciones de protección social. Una de ellas es la exoneración temporal de ciertos aportes para los empleadores que generen nueva contratación dirigida a poblaciones vulnerables. Esta medida no elimina obligaciones laborales ni recorta derechos de los trabajadores. Por el contrario, incentiva la inclusión laboral y fortalece el acceso a la protección social al permitir que quienes hoy se encuentran por fuera del sistema ingresen al mercado laboral formal. Al hacerlo, se generan beneficios que no solo impactan a los nuevos trabajadores, sino que fortalecen el tejido social y productivo del país, el recaudo de impuestos y el sistema pensional.

El proyecto de ley que aquí se presenta se sustenta en el principio de progresividad, pues busca que aquellas personas que tradicionalmente han enfrentado mayores barreras de ingreso al mercado laboral accedan a oportunidades formales con garantías y estabilidad. La exoneración temporal de aportes a las cajas de compensación familiar no representa un retroceso en derechos. Por el contrario, constituye una herramienta transitoria y focalizada diseñada para abrir puertas que, de otra forma, permanecerían cerradas para millones de madres cabeza de hogar y jóvenes en Colombia. Esta medida se suma a los esfuerzos que el Estado debe impulsar para combatir la inequidad estructural en el acceso al empleo.



Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

De igual modo, la iniciativa se fundamenta en el reconocimiento de que la contratación de personal vulnerable debe ser parte de un esquema progresivo. Por ello, el articulado exige estrictamente que los empleadores demuestren incremento en su planta de personal y en el valor total de la nómina. Esto garantiza que el incentivo promueva la expansión real del empleo y no se utilice para sustituir trabajadores previamente contratados ni para reducir costos a través de mecanismos que desmejoren las condiciones laborales de otros empleados. La integridad de la política depende de su capacidad para evitar abusos y asegurar que el incentivo cumpla su objetivo social y económico.

Al limitar la aplicación del beneficio a un máximo del diez por ciento (10%) de la planta de personal, el proyecto equilibra la necesidad de incentivar la contratación de población vulnerable con la obligación de proteger la sostenibilidad del Sistema de Subsidio Familiar. Este tope busca evitar impactos financieros significativos en las Cajas de Compensación y asegura que el incentivo sea foco de inclusión, no una desfinanciación del sistema. La medida es precisa, acotada y diseñada para maximizar impacto social sin poner en riesgo los servicios que millones de trabajadores y sus familias reciben.

La continuidad de los servicios de las cajas de compensación familiar es un principio fundamental en este proyecto. Precisamente por ello se establece con claridad que los trabajadores contratados bajo este incentivo seguirán recibiendo todos los beneficios y servicios que proveen las cajas. Esto protege la igualdad en el acceso a prestaciones, subsidios y programas sociales, garantizando que quienes ingresen al mercado laboral bajo este mecanismo no sean discriminados ni excluidos de los beneficios del sistema.

Con el fin de garantizar la sostenibilidad y transparencia de la medida, el proyecto propone un esquema de seguimiento semestral dirigido por el Ministerio del Trabajo y la Superintendencia del Subsidio Familiar. Estas entidades deberán evaluar el impacto real del incentivo tanto en la creación de empleo como en los ingresos de las Cajas de Compensación. Los informes públicos permitirán al Congreso y a la ciudadanía conocer la evolución del programa, identificar riesgos, proponer ajustes y asegurar que la medida cumpla su propósito sin generar efectos adversos en el sistema de protección social. La vigilancia institucional es fundamental para mantener la legitimidad y eficacia del incentivo.

Es importante destacar que la medida no pretende sustituir los aportes que sostienen los programas de las Cajas de Compensación familiar. Se trata de una suspensión temporal, focalizada y limitada, diseñada para impulsar el empleo formal en un segmento de la población que más lo necesita. En la medida en que estos trabajadores ingresan al mercado formal, el sistema de subsidio familiar se fortalece, pues se amplía la base de afiliados y se



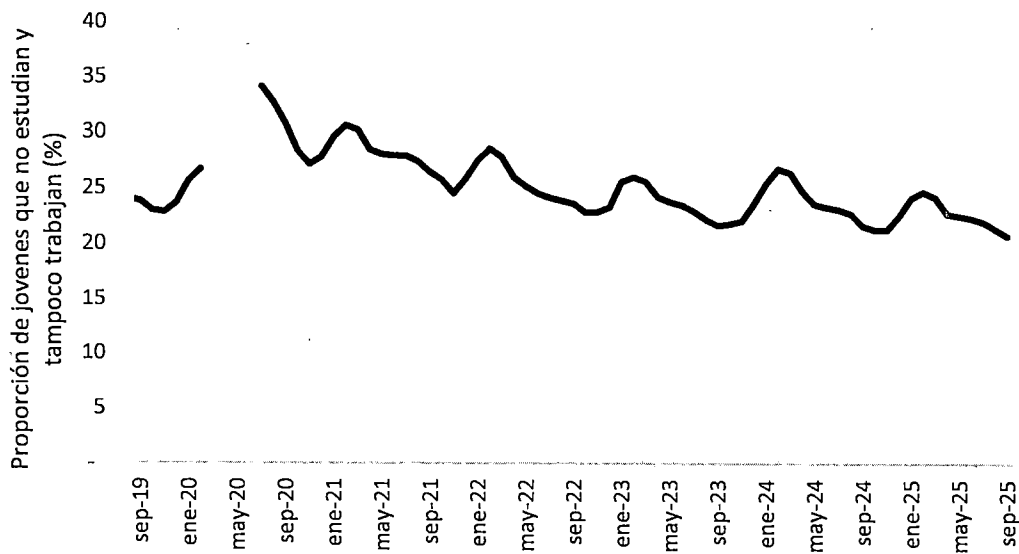
Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

mejora la sostenibilidad futura del sistema. Esta política concilia los intereses sociales de inclusión laboral con los principios de sostenibilidad financiera y solidaridad institucional.

La contratación de madres cabeza de hogar tiene un impacto social significativo, que va más allá del ingreso individual. Las investigaciones muestran que las mujeres que lideran hogares, cuando acceden a empleos formales, mejoran de forma sustantiva las condiciones de vida de sus hijos, su desempeño escolar, su salud mental y rompen ciclos intergeneracionales de pobreza (Lee, J., Allen, J., Lim, H., 2024). Sin embargo, estas mujeres enfrentan mayores obstáculos en los procesos de selección debido a la carga de cuidado, la falta de redes de apoyo y la percepción errada de menor disponibilidad. Esta ley reconoce esas barreras y busca generar oportunidades concretas y sostenibles que permitan a estas mujeres fortalecer su autonomía económica.

Por su parte, los jóvenes representan el segmento poblacional que más dificultades enfrenta para obtener un empleo. Uno de cada cuatro jóvenes es población NiNi, es decir, ni estudian ni trabajan (Gráfico 4). Esto es equivalente a más de 2 millones de jóvenes. La poca experiencia, combinada con expectativas de productividad inmediata por parte de los empleadores, genera un círculo que excluye a los jóvenes del mercado laboral formal. Cuando el país no incorpora a su población joven de manera adecuada, desaprovecha uno de sus activos más valiosos: el talento y la capacidad de innovación. Esta ley es una herramienta para romper ese ciclo y crear un puente real hacia el empleo formal y de calidad.

Gráfico 4. Porcentaje de los jóvenes que no estudia y tampoco trabaja



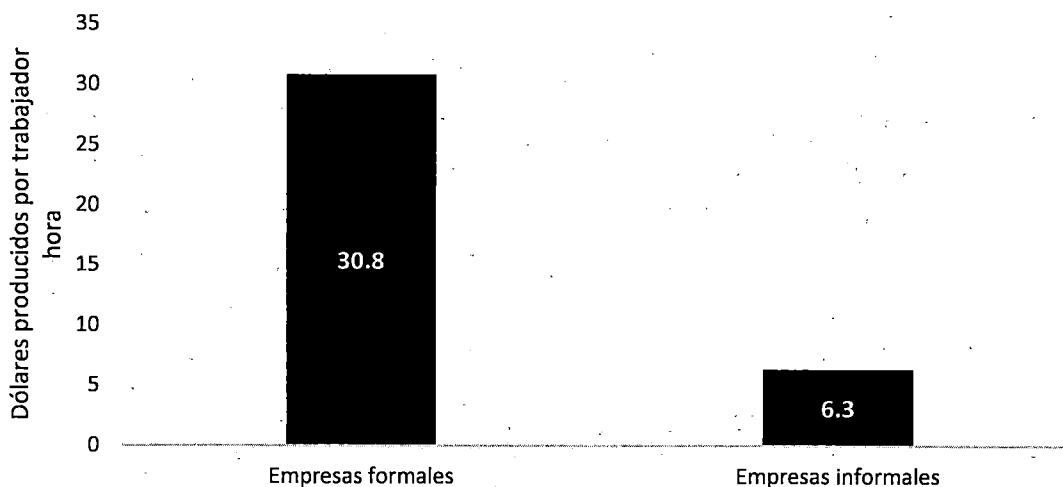
Fuente: DANE. Elaboración propia



Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

La creación de empleo formal tiene efectos positivos que se irradian a toda la economía. Formalizar trabajadores reduce la evasión de aportes, mejora la recaudación tributaria futura, fortalece la seguridad social y aumenta la productividad al permitir que las empresas compitan en mejores condiciones. Cuando más ciudadanos se integran al mercado laboral formal, los beneficios se expanden a las familias, las comunidades y las regiones. El empleo formal no solo genera ingresos individuales, sino que crea estabilidad, acceso a créditos, protección social y oportunidades para el progreso económico. Esto sin contar que las empresas formales son cinco veces más productivas que las empresas informales (Gráfico 5).

Gráfico 5. Productividad por tipo de empresa



Fuente: Consejo Privado de Competitividad (2024)

Además, el diseño del incentivo se concibió con criterios de responsabilidad fiscal y protección del sistema de subsidio familiar. No se trata de una exoneración generalizada, sino de una herramienta condicionada estrictamente al cumplimiento de metas de empleo nuevo dentro de las empresas. Esto permite que la medida se ajuste a las necesidades reales del país, sin crear distorsiones severas ni riesgos fiscales. La estructura del beneficio también reconoce que el crecimiento empresarial sostenible solo ocurre cuando existe un equilibrio entre incentivos temporales y obligaciones permanentes.

La disposición que prohíbe expresamente la sustitución de personal es una pieza central del proyecto. Sin ella, el incentivo podría generar efectos adversos como despidos injustificados, precarización de condiciones laborales o sustitución de trabajadores con experiencia por trabajadores recién vinculados para reducir costos. Al exigir que el empleador demuestre



Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

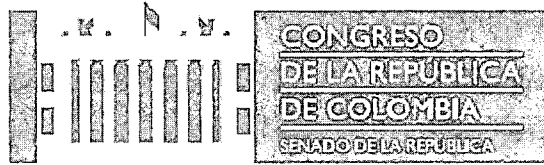
incrementos en la nómina y en el valor total del gasto laboral, el proyecto cierra la puerta a estas prácticas y asegura que el incentivo cumpla su función de aumentar el empleo sin perjudicar derechos laborales existentes.

De igual manera, la prohibición de aplicar el beneficio en procesos de fusión, adquisición o integración empresarial responde a la necesidad de evitar que las empresas utilicen reestructuraciones corporativas para simular crecimiento en su planta de personal. Estas operaciones, aunque legítimas en contextos empresariales, no deben ser utilizadas para obtener incentivos diseñados exclusivamente para la creación real de empleo.

El proyecto también reconoce que los incentivos laborales deben ir acompañados de políticas de seguimiento. La experiencia internacional demuestra que los programas de incentivos sin monitoreo adecuado son susceptibles a distorsiones, pérdidas de eficiencia o captura por parte de agentes económicos (Sliwka, D., 2007). Por ello, el mecanismo de seguimiento y los informes semestrales constituyen una garantía para el Estado, las cajas de compensación y la ciudadanía de que el programa se ejecuta con responsabilidad y transparencia. Un sistema de información robusto permite identificar aciertos, corregir errores y mejorar la política con base en evidencia.

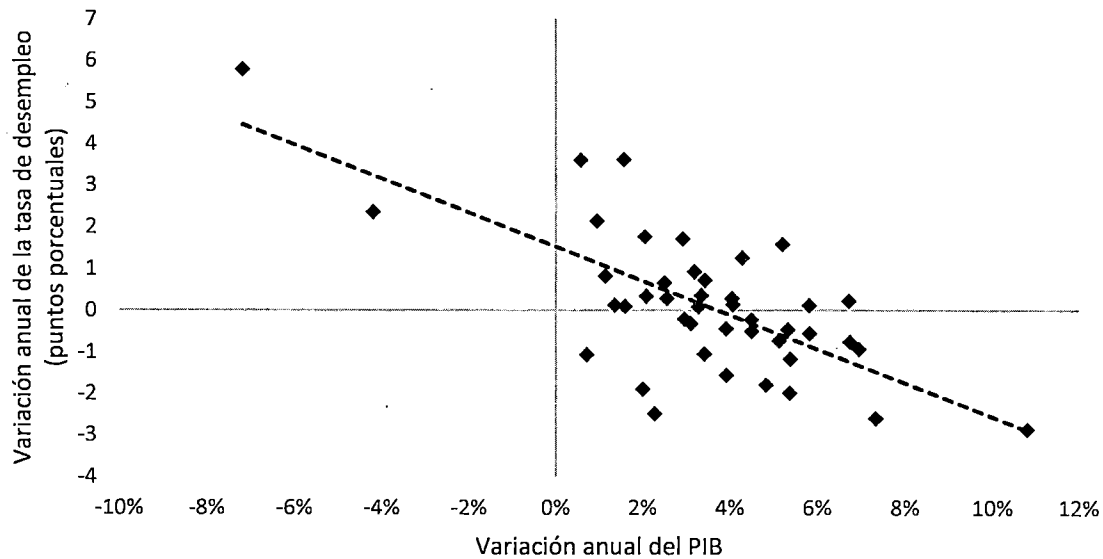
El enfoque poblacional del proyecto es coherente con los compromisos de Colombia en materia de género e inclusión juvenil. Las madres cabeza de hogar tienen una doble carga: ingresar al mercado laboral y mantener un hogar sin apoyo conyugal o familiar. Los jóvenes, por su parte, representan el presente y futuro económico del país, pero encuentran limitaciones para obtener estabilidad laboral. La vinculación de ambos grupos al empleo formal fortalece la cohesión social y contribuye al crecimiento económico.

Asimismo, los estudios económicos señalan que la creación de empleo formal genera efectos multiplicadores en la economía (Menduiña, M. et al, 2023). Cada empleo formal nuevo genera demanda, aumenta el consumo interno y mejora la productividad empresarial (Gráfico 6). Esta ley incentiva la contratación en sectores que, por restricciones de capital o incertidumbre económica, no contratarían de manera natural a madres cabeza de hogar o jóvenes sin experiencia. Por ello, la medida tiene un alto potencial para dinamizar el mercado laboral sin generar cargas desproporcionadas al sector productivo.



Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

Gráfico 6. Desempleo y crecimiento económico

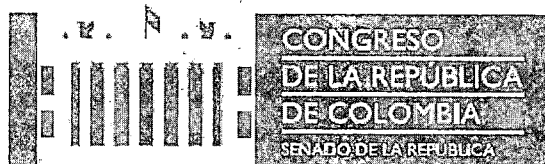


Fuente: DANE, Banco de la República. Elaboración propia

Es importante resaltar que esta política no compite con los programas de subsidios existentes. Contrario a esto, se complementa con ellos. Mientras los subsidios alivian necesidades inmediatas, la vinculación laboral formal genera ingresos estables y derechos permanentes. La suspensión temporal de aportes facilita que más personas accedan al empleo formal, lo que reduce la dependencia de subsidios y fomenta la autonomía económica.

La inclusión laboral de madres cabeza de hogar también tiene impactos en la niñez. Cuando una madre obtiene empleo formal, los niños y niñas del hogar acceden a servicios sociales, subsidios educativos y oportunidades que no tendrían en condiciones de informalidad. La estabilidad económica del hogar mejora el rendimiento académico, reduce la deserción escolar y amplía las oportunidades de desarrollo (Dunifon, R., et al., 2013). Por tanto, este proyecto no solo beneficia a las trabajadoras contratadas, sino que tiene efectos positivos sobre las generaciones futuras.

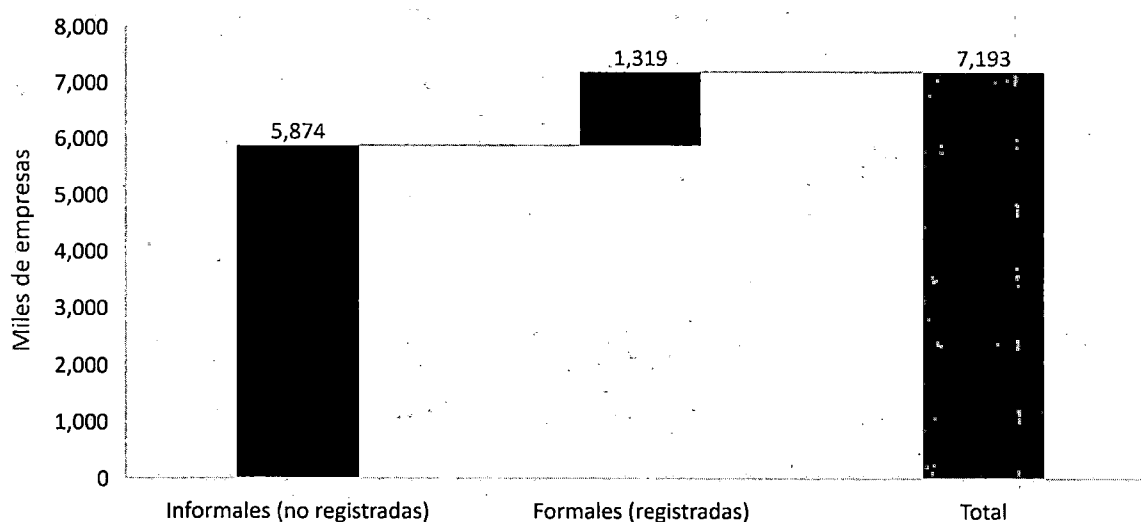
El proyecto también contribuye al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, especialmente aquellos relacionados con la igualdad de género (ODS 5), el trabajo decente y crecimiento económico (ODS 8). El Estado colombiano ha asumido compromisos internacionales para promover el empleo digno y reducir las brechas laborales entre hombres y mujeres, así como para impulsar la participación de jóvenes en el mercado formal. La ley propuesta constituye una acción concreta, medible y focalizada que permite avanzar en esos compromisos.



Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

Por otra parte, la medida reconoce la realidad económica de las empresas, especialmente las pequeñas y medianas, que son responsables de la mayor parte del empleo en Colombia. Para muchas de ellas, los costos no salariales representan un obstáculo significativo a la expansión de su planta de personal. En particular, más del 80% de las empresas en el país son informales (Gráfico 7). En este sentido, el presente proyecto les brinda un espacio temporal para aumentar el empleo formal sin asumir inmediatamente todos los costos asociados, lo que hace que la decisión de contratar sea más viable. A su vez, una vez superado el primer año, la empresa ya contará con trabajadores formalizados y capacitados que contribuirán al fortalecimiento de la productividad empresarial.

Gráfico 7. Formalidad empresarial



Fuente: Misión de empleo (2020-2021). Elaboración propia

La política reconoce además que el mercado laboral colombiano enfrenta retos derivados de un bajo crecimiento económico (por debajo de su crecimiento potencial de largo plazo), la automatización, la baja competitividad internacional y la informalidad estructural. En este contexto, se requieren medidas que no solo atiendan la coyuntura, sino que transformen las condiciones de acceso al empleo. La contratación formal de población vulnerable contribuye a estabilizar el mercado laboral, incrementar los ingresos de los hogares, fortalecer la demanda agregada y volver más competitivo al país, elementos esenciales para la recuperación y el bienestar de los colombianos.

Adicionalmente, las madres cabeza de hogar han sido excluidas de políticas de empleo que reconozcan sus necesidades particulares. Este proyecto reconoce que su doble labor



Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

(productiva y reproductiva) las coloca en un escenario de desventaja frente a otros trabajadores. Al promover su contratación formal, la ley reduce una brecha que se ha mantenido por décadas y abre nuevos caminos de bienestar y prosperidad para miles de familias.

En el caso de los jóvenes, la ley contribuye a enfrentar un fenómeno crítico. El desempleo juvenil persistente puede derivar en frustración, informalidad crónica, migración forzada o incluso vinculación a economías ilegales. Al facilitar su ingreso al mercado laboral formal, el Estado envía un mensaje claro de confianza, reconocimiento y apuesta por su futuro. Permitir que los jóvenes obtengan empleo es una inversión en estabilidad social, productividad y desarrollo a largo plazo.

El diseño de la política también considera la dinámica empresarial. Las empresas necesitan incentivos que reduzcan la incertidumbre asociada a la contratación, especialmente cuando se trata de trabajadores jóvenes o madres cabeza de hogar que pueden requerir mayor flexibilidad. La suspensión temporal de aportes reduce el costo inicial de la contratación, permitiendo que las empresas evalúen el desempeño y la adaptación del trabajador antes de asumir la totalidad de los costos laborales. Este enfoque reduce riesgos y fortalece la confianza mutua entre trabajador y empleador.

En materia de contratación estatal, la introducción de un criterio de desempate basado en la proporción de mujeres cabeza de familia y jóvenes empleados por las empresas proponentes constituye un mecanismo eficaz y plenamente compatible con el principio de selección objetiva. En escenarios donde dos oferentes alcanzan el mismo puntaje, privilegiar a quienes demuestren una mayor inclusión laboral no solo amplía los incentivos para contratar a la población en cuestión, sino que fortalece la coherencia entre la política pública de empleo y las prácticas de compras estatales. Esta medida no altera la metodología de evaluación ni genera cargas adicionales para los oferentes; pero sí produce un impacto significativo en la generación de oportunidades laborales para grupos históricamente desaventajados, convirtiéndose en una herramienta de política pública alineada con la finalidad social del Estado.

Finalmente, el proyecto reconoce que el país necesita políticas de empleo que sean innovadoras, responsables y centradas en la dignidad humana. La creación de empleo formal no es solo un objetivo económico, sino un imperativo ético y social. La inclusión de madres cabeza de hogar y jóvenes en el mercado laboral formal fortalece la cohesión social, amplía las oportunidades y contribuye a un país más próspero, equitativo y estable.



Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

II. JUSTIFICACIÓN

La presente iniciativa legislativa se justifica en la necesidad urgente de reducir las brechas estructurales de acceso al empleo formal que enfrentan las madres cabeza de hogar y los jóvenes en Colombia. Estas poblaciones presentan históricamente mayores tasas de desempleo y precariedad laboral, lo que limita sus posibilidades de movilidad social y compromete el bienestar de sus hogares. El Estado tiene la obligación constitucional de adoptar medidas diferenciales que garanticen igualdad real de oportunidades, y este proyecto se inscribe precisamente en ese mandato, generando incentivos para su vinculación laboral formal y estable.

La medida propuesta (una suspensión temporal y focalizada de aportes a las cajas de compensación por parte del empleador) busca corregir una barrera efectiva para la creación de empleo formal, reduciendo los costos no salariales asociados a la contratación. Esta herramienta permite reducir de manera transitoria la carga de contratación sin afectar los derechos laborales ni los beneficios recibidos por parte de los trabajadores. Se trata, por tanto, de un mecanismo que equilibra las responsabilidades del empleador con los objetivos del Estado en materia de inclusión laboral, productividad y desarrollo humano.

La iniciativa, además, fortalece el principio de adicionalidad, pues exige que los empleadores amplíen su planta de personal, aumenten el valor total de la nómina y contraten únicamente nuevo personal. Esto descarta cualquier posibilidad de sustitución laboral, recorte de costos por la vía de reemplazar empleados previos o el uso indebido de la medida en procesos de fusiones empresariales. Con ello, el proyecto asegura que cada empleo generado corresponda a una expansión real del trabajo formal y se traduzca en mayores oportunidades para quienes más las necesitan.

El tope del diez por ciento (10%) de la planta de personal establece un límite razonable y responsable al alcance del incentivo. Esta restricción permite ofrecer alivios para promover la inclusión laboral sin comprometer la estabilidad financiera del Sistema de Subsidio Familiar. Esta prudencia garantiza que las cajas de compensación sigan cumpliendo sus funciones sociales, mientras se abre un espacio para que más personas ingresen al universo de la protección social, con acceso a servicios, subsidios y bienestar familiar.

Asimismo, el proyecto incorpora un mecanismo institucional de seguimiento y garantías que obliga al Ministerio del Trabajo y a la Superintendencia del Subsidio Familiar a monitorear semestralmente los impactos de la medida. Este diseño, basado en evidencia y control, permite corregir desviaciones, prevenir afectaciones al sistema y asegurar que los beneficios se traduzcan en mayor formalidad, inclusión y continuidad en la prestación de servicios



Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

La iniciativa se justifica también desde una perspectiva económica, pues promover la contratación formal de jóvenes y madres cabeza de hogar contribuye a dinamizar la productividad, reducir la dependencia de subsidios asistenciales y ampliar la base de aportantes del sistema de protección social. Un trabajador formal incrementa su estabilidad económica, mejora su capacidad de consumo y fortalece la demanda interna, generando efectos positivos sobre el crecimiento. A mediano plazo, la economía se beneficia de una fuerza laboral más consolidada, joven y protegida.

El proyecto tiene un impacto social relevante, que es garantizar que quienes han tenido menos oportunidades puedan incorporarse a entornos laborales estables. No se trata solo de llenar vacíos del mercado, sino de construir un país más competitivo, donde el trabajo formal sea una verdadera herramienta de movilidad social. La iniciativa es coherente con los principios constitucionales, con los desafíos actuales del mercado laboral y con el deber del Estado de impulsar políticas inclusivas que no dejen a nadie atrás.

Bibliografía

Caria, S., et al (2023). *The Impact of Childcare Subsidies and Employment Services on Women's Labor Force Participation in Egypt*. Recuperado del sitio web <https://www.povertyactionlab.org/evaluation/impact-childcare-subsidies-and-employment-services-womens-labor-force-participation>

Consejo Privado de Competitividad (2024). *Informe Nacional de Competitividad 2024-2025*. <https://compite.com.co/informe-nacional-de-competitividad/>

Dunifon, R., et al (2013). *The Effect of Maternal Employment on Children's Academic Performance*. Recuperado del sitio web https://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.nber.org/system/files/working_papers/w19364/w19364.pdf

Fedesarrollo (2021). *Descifrar el futuro. La economía colombiana en los próximos diez años*. Penguin Random House Grupo Editorial. Primera edición.

Lee, J. et al (2024). *The effect of single mothers' employment on their children's mental health in young adulthood: Random effects model for longitudinal data*. Recuperado del sitio web <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0190740924001579#:~:text=Resultados,y%20recursos%20a%20sus%20hijos>



Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

Misión de Empleo (2021). *Diagnóstico integral del mercado laboral*.
<https://www.misionempleo.gov.co/documentos/Paginas/Diagnostico-del-mercado-laboral.aspx>

Naciones Unidas (s.f). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*.
<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

Sliwka, D. (2007). *Trust as a Signal of a Social Norm and the Hidden Costs of Incentive Schemes*. Recuperado del sitio web
<https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.97.3.999>

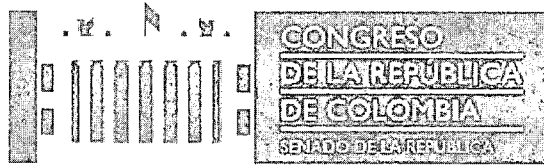
III. OBJETIVOS DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto tiene como propósito impulsar la creación de empleo formal para madres cabeza de hogar y jóvenes entre 18 y 28 años mediante la exoneración del aporte a las Cajas de Compensación Familiar para los empleadores que los contraten, y, adicionalmente, establece que en los procesos de contratación estatal la vinculación de estas poblaciones sea un criterio de desempate entre proponentes que obtengan la misma calificación.

IV. MARCO NORMATIVO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley se fundamenta en un amplio conjunto de disposiciones constitucionales, legales e internacionales que respaldan la adopción de medidas orientadas a promover la inclusión laboral de poblaciones vulnerables, la igualdad de oportunidades y la ampliación del acceso al trabajo formal. Este marco normativo establece claramente la competencia del Estado para crear incentivos, diseñar acciones afirmativas y fortalecer políticas de protección social que permitan superar barreras de acceso al empleo, especialmente para madres cabeza de hogar y jóvenes

En primer lugar, la **Constitución Política de Colombia** constituye el eje central que orienta esta iniciativa. El **artículo 13** establece el principio de igualdad material y faculta al Estado para adoptar acciones afirmativas a favor de grupos discriminados o marginados. De igual forma, el **artículo 25** reconoce el trabajo en condiciones dignas y justas como un derecho fundamental. Los **artículos 42 y 43** otorgan especial protección a la mujer cabeza de familia, mandato que legitima la adopción de políticas específicas para su apoyo económico y social.



Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

Por su parte, los **artículos 48 y 53** ordenan fortalecer la seguridad social, garantizar la estabilidad en el empleo y proteger a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad.

El proyecto se sustenta también en la **Ley 82 de 1993**, que otorga especial protección a la mujer cabeza de familia, reconociendo sus responsabilidades económicas y sociales y ordenando al Estado promover condiciones adecuadas para su inclusión productiva. Esta ley establece que las políticas públicas deben facilitar su acceso al empleo y mejorar sus oportunidades de desarrollo económico, lo cual coincide plenamente con la finalidad del presente proyecto.

En cuanto a los jóvenes, la **Ley 1780 de 2016** incorporó un conjunto de incentivos orientados a facilitar la inserción laboral de la población entre joven. La ley reconoce las barreras de acceso que enfrenta esta población y autoriza medidas especiales para superar la falta de experiencia y promover su empleabilidad. El presente proyecto se articula con dicho marco, ampliando las opciones para estimular su contratación formal mediante herramientas temporales, responsables y focalizadas.

En lo relativo al Sistema de Subsidio Familiar, el proyecto se enmarca en lo establecido en la **Ley 21 de 1982**, que regula los aportes parafiscales destinados a las cajas de compensación familiar. Dicha ley, en su estructura, permite al legislador definir excepciones, alivios temporales o modificaciones focalizadas cuando estas contribuyen a objetivos superiores de política pública, siempre que no se comprometa la sostenibilidad del sistema ni los derechos de los beneficiarios. La incorporación de un artículo de seguimiento y garantías responde precisamente a este estándar normativo.

Asimismo, el proyecto guarda coherencia con la **Ley 1636 de 2013**, que creó el Mecanismo de Protección al Cesante y reforzó el principio de que los incentivos laborales deben facilitar la vinculación formal y ampliar la cobertura del sistema de protección social.

El criterio de desempate contenido en el articulado incorpora lineamientos expresos del régimen de contratación pública vigente en Colombia, respetando los principios y procedimientos establecidos por la **Ley 80 de 1993**. En particular, el artículo se ajusta al principio de selección objetiva previsto en el **artículo 29 de dicha ley**, que exige a las entidades seleccionar la oferta más favorable sin considerar factores subjetivos y bajo parámetros previamente definidos en los pliegos de condiciones. Incluir la proporción de mujeres cabeza de familia y jóvenes como criterio de desempate resulta compatible con dicho principio, siempre que el criterio esté anticipado en los documentos de la convocatoria y se aplique únicamente en escenarios donde las ofertas se encuentren en igualdad total de condiciones.



Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

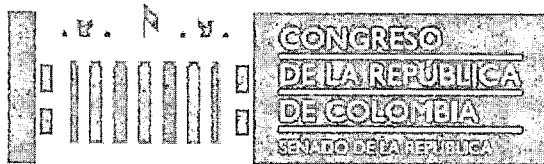
De igual forma, la disposición se ajusta a la **Ley 1150 de 2007**, la cual habilita a las entidades estatales a incluir factores diferenciales que fomenten objetivos de interés público siempre que no alteren la evaluación técnica ni económica ni constituyan privilegios indebidos. En este contexto, el criterio de desempate propuesto se configura como un instrumento razonable y proporcional para promover la inclusión laboral de poblaciones con menor acceso al mercado laboral, manteniendo intacta la estructura de los factores de evaluación que determinan el puntaje principal de las ofertas.

El **Decreto 1082 de 2015**, que compila la reglamentación del Sistema de Compra Pública, establece en su **Parte 2, Libro 2, Título 1, Capítulo 1** que las entidades deben definir por anticipado los criterios de desempate y los mecanismos que se aplicarán en caso de igualdad de puntajes. En armonía con dicho mandato, el criterio que privilegia a los proponentes que emplean mujeres cabeza de familia y jóvenes deberá incluirse explícitamente en los pliegos tipo o en los pliegos particulares de cada proceso de selección, garantizando la seguridad jurídica y la transparencia del procedimiento.

Colombia **Compra Eficiente**, como ente rector del **Sistema de Compra Pública**, ha promovido en diversos lineamientos la incorporación de criterios de sostenibilidad y valor social en los procesos de contratación estatal. El criterio propuesto es compatible con la tendencia normativa que busca favorecer prácticas empresariales que contribuyan a la generación de impacto social positivo. En este sentido, la medida se enmarca en la lógica de la contratación pública con valor agregado social, donde las entidades estatales no solo adquieren bienes y servicios, sino que promueven dinámicas económicas alineadas con objetivos constitucionales como la igualdad material, la equidad y la superación de barreras laborales históricas.

La norma propuesta no altera los mecanismos de evaluación económica, técnica o jurídica establecidos en el **Estatuto General de Contratación** ni sustituye factores determinantes de adjudicación. Su aplicación se limita estrictamente a los escenarios de empate, donde el ordenamiento jurídico permite criterios diferenciales razonables que no distorsionen la competencia ni generen cargas injustificadas entre los proponentes. En consecuencia, el artículo respeta el equilibrio normativo entre promover objetivos de política pública y mantener la necesaria neutralidad en la selección del contratista.

La verificación de la información aportada por el proponente acerca del número o proporción de mujeres cabeza de familia y jóvenes vinculados deberá realizarse conforme a los instrumentos de supervisión y control existentes en el sistema de compras públicas. La declaración del representante legal, acompañada de la información laboral pertinente, será



Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

suficiente para efectos de desempate, sin perjuicio de las facultades posteriores de inspección y verificación que correspondan a la entidad contratante o a los órganos de control. Esto permite garantizar la veracidad de la información presentada y evita el uso indebido del criterio como ventaja competitiva fraudulenta.

En el ámbito internacional, el proyecto se soporta en los compromisos adquiridos por Colombia ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT), especialmente los principios del Trabajo Decente y los convenios relacionados con igualdad de oportunidades, eliminación de prácticas discriminatorias y protección de la maternidad. También se adecúa a los **Objetivos de Desarrollo Sostenible**, particularmente el ODS 5 (igualdad de género) y el ODS 8 (trabajo decente y crecimiento económico), que instan a los Estados a implementar políticas de empleo inclusivas para poblaciones vulnerables.

De este modo, el presente proyecto se fundamenta en la capacidad legislativa consignada en el **artículo 150 de la Constitución**, que faculta al Congreso para expedir leyes en materia laboral, de seguridad social y de organización del sistema parafiscal. Así, este marco normativo demuestra que la iniciativa se ajusta plenamente a los principios constitucionales, a la normatividad vigente y a los compromisos internacionales del país, ofreciendo una herramienta legítima y necesaria para promover la inclusión laboral de quienes más barreras enfrentan en el mercado laboral.

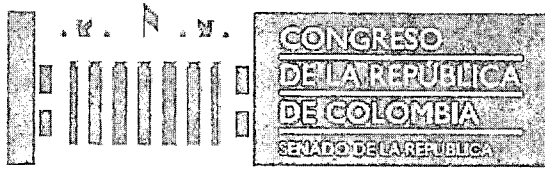
V. IMPACTO FISCAL

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 establece que “el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.” En cumplimiento del artículo, se certifica que la iniciativa es fiscalmente neutra. En este sentido, el proyecto no tiene impacto fiscal.

VI. CONFLICTO DE INTERESES

El presente Proyecto de Ley es de carácter general, sin embargo, en cumplimiento de la Ley 2003 de 2019, se hace la salvedad de que corresponde a la esfera privada de cada uno de los congresistas el examen del contenido del presente Proyecto de Ley, y de otros elementos que puedan derivarse o entenderse como generadores de conflicto de interés.

Por lo anterior, lo aquí advertido no exonera a cada uno de los congresistas de examinar minuciosamente posibles conflictos de interés para conocer y votar este proyecto, y en caso



Honorable Senadora
MARÍA ANGÉLICA GUERRA LÓPEZ

de existir algún conflicto, su responsabilidad de manifestarlo al Congreso de la República, durante el trámite de este.

VII. CONCLUSIÓN Y PRESENTACIÓN

Por las razones anteriormente expuestas, ponemos en consideración del Honorable Congreso de la República el presente Proyecto de Ley que busca incentivar la contratación de empleo formal para madres cabeza de hogar y jóvenes entre 18 y 28 años mediante la exoneración del aporte a las Cajas de Compensación Familiar para los empleadores que los contraten, y, adicionalmente, establece que en los procesos de contratación estatal la vinculación de estas poblaciones sea un criterio de desempate entre proponentes que obtengan la misma calificación.

Cordialmente,

MARIA ANGÉLICA GUERRA
Senadora de la República

