



3. Despacho Viceministra Técnica

Honorable Congresista
NADYA GEORGETTE BLEL SCAFF
Comisión Séptima Constitucional Permanente
Senado de la Republica
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8-62
Ciudad



Radicado: 2-2025-015756
Bogotá D.C., 11 de marzo de 2025 18:28

Radicado entrada
No. Expediente 11217/2025/OFI

Asunto: análisis macroeconómico y de impacto fiscal a la ponencia propuesta para tercer debate al proyecto de Ley No 311 de 2024 Senado - 166 de 2023 Cámara, acumulado con el proyecto de Ley 192 de 2023 Cámara y el proyecto de Ley 256 de 2023 Cámara "por medio del cual se modifica parcialmente normas laborales y se adopta una reforma laboral para el trabajo decente y digno en Colombia"

Respetada presidente:

De manera atenta y en cumplimiento de lo ordenado por el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹, a continuación, se presenta el análisis macroeconómico y de impacto fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente a la ponencia propuesta para tercer debate del Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El proyecto de ley del asunto, de iniciativa gubernamental, tiene como objetivo "adoptar una reforma laboral mediante la modificación del Código Sustantivo del Trabajo, la ley 50 de 1990², ley 789 de 2002³ y otras normas laborales, además se dictan disposiciones para el trabajo digno y decente en Colombia, buscando el respeto a la remuneración justa, bienestar integral, la promoción del dialogo social, las garantías para el acceso a la seguridad social y sostenibilidad de los empleos desde el respeto pleno a los derechos de los trabajadores así como el favorecimiento a la creación de empleo formal en Colombia"⁴.

Al respecto, es importante resaltar que esta es una propuesta que nace desde el diálogo entre todos los actores de la sociedad, que plantea modificaciones en el mercado laboral del sector privado, con el propósito de transformar y fortalecer la legislación laboral en Colombia, a tal punto que, como se ha indicado en los antecedentes que hacen parte de las gacetas del proyecto de ley, "Desde el 15 de noviembre de 2022, el gobierno nacional instaló al interior de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales una subcomisión que recibió el encargo de discutir y elaborar la propuesta de un articulado de reforma laboral, contando con la participación de los asesores y expertos designados por el Ministerio del Trabajo, y otras entidades del orden nacional, la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), la Federación Nacional de Comerciantes (Fenalco), la Asociación de Colombiana de Micros, Pequeñas y Medianas Empresas (ACOPI), la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC) y la Confederación General de Trabajadores (CGP) y la confederación de Pensionados de Colombia (CPC)"⁵.

Dentro del proyecto de ley se proponen cambios que permitirían generar un avance hacia una mejor legislación laboral dentro del sector privado, garantizar condiciones justas, estables y equitativas para los trabajadores colombianos, principalmente, en cuatro frentes, a saber:

¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

² Por la cual se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones

³ Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo.

⁴ Gaceta del Congreso de la República No. 2250 del 17 de diciembre de 2024. Página 70 (artículo 1).

⁵ Gaceta 2250 de 2024, p. 2



Continuación oficio

En primer lugar, la Reforma Laboral promueve medidas para **garantizar la estabilidad laboral y aumentar la productividad**, buscando proteger los derechos de los trabajadores, además de incentivar mejores condiciones laborales, en procura de desincentivar la precarización del empleo, mediante la contratación a término indefinido y la limitación de la contratación y renovación de las modalidades a término fijo, fortaleciendo su estabilidad laboral. Ello, sin perjuicio de la reiteración de los fueros de estabilidad laboral reforzada desarrollados actualmente por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

En segundo lugar, la reforma presenta disposiciones orientadas a **mejorar los ingresos de las familias trabajadoras**, propendiendo por el pago justo de horas extras y días festivos, además limita las jornadas laborales nocturnas. Así mismo, se amplía el catálogo de licencias remuneradas en procura de permitir el acceso de los trabajadores a descansos adecuados, en aras de mejorar sus condiciones de vida y, con ello, se espera que redunde en el aumento de la productividad del trabajador al encontrarse motivado por el mayor pago.⁶

En tercer lugar, se incluyen medidas encaminadas a **fomentar la formalización laboral, mejorando las condiciones laborales y regulando el teletrabajo**, fortaleciendo las políticas sobre seguridad y salud en el teletrabajo, así como en los trabajos en plataformas, servicio doméstico y el uso adecuado de la tercerización y la intermediación laboral.

En cuarto y último lugar, la reforma presenta un **enfoque hacia la equidad de género y no discriminación**, en busca de la igualdad entre hombres y mujeres, prohibiendo la discriminación por razones de género, raza u orientación sexual dentro del ámbito laboral.

En ese sentido, el proyecto de ley pretende generar **cambios en la dinámica del mercado laboral y la economía en su conjunto**, impactando de forma positiva la calidad del empleo, los niveles de formalidad laboral y empresarial, el bienestar de los trabajadores y el nivel de ingresos, tanto presentes como futuros, de la población ocupada.

Dicho esto, y sin perjuicio de las transformaciones positivas que traería esta reforma laboral para la población colombiana, este Ministerio ha realizado análisis de la incidencia macroeconómica y fiscal que traerían algunas de sus propuestas, sus mecanismos de contraste y de compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), donde se destacan los beneficios sociales y los grandes impactos que representaría para la sociedad dicha propuesta.

1. Incidencia macroeconómica

En específico, los artículos 11⁷, 12⁸, y 15⁹, los cuales buscan reducir la jornada laboral diurna, ampliar la nocturna, e incrementar a 100% el recargo por el trabajo suplementario, si bien en principio se estima que podrían conllevar un incremento de los costos laborales en el sector privado, un primer análisis, de conformidad con la literatura, señala que los incrementos en los costos laborales pueden aumentar la informalidad y disminuir la generación de empleo¹⁰, no obstante, un análisis más profundo permite concluir que, en contraste, la mayor remuneración conlleva a un aumento de la productividad del trabajador al encontrarse motivado por el mayor pago¹¹, siendo este un efecto positivo sobre la productividad que podría compensar parcialmente los

⁶ Fontanari, C. (2023). *The role of wages in triggering innovation and productivity: A dynamic exploration for European economies*. Economic Modelling

⁷ Pretende modificar la jornada laboral, de forma tal que el trabajo diurno se realice en un periodo comprendido entre las 6:00 am y las 7:00 pm, y el trabajo nocturno inicie a partir de las 7:00 pm hasta las 6:00 am.

⁸ Establece que la duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo es de ocho (8) horas al día.

⁹ Busca modificar el artículo 179 del CST, de forma tal que la remuneración del día de descanso obligatorio, o días de fiesta, sea consistente con un recargo del 100% sobre el salario ordinario. Actualmente, el recargo es del 75% sobre el salario ordinario en proporción a las horas trabajadas.

¹⁰ 4 Ham, A., & Ruiz, J. (2021, junio 29). Trabajadores afectados por reducción de la jornada laboral. Escuela de Gobierno Uniandes. <https://gobierno.uniandes.edu.co/es/noticias/trabajadores-afectados-por-reduccion-de-la-jornada>: laboral Farné, S. (2002). Efectos ocupacionales de una reforma laboral. Cuadernos de trabajo. Universidad Externado de Colombia.

¹¹ Fontanari, C. (2023). *The role of wages in triggering innovation and productivity: A dynamic exploration for European economies*. Economic Modelling

Continuación oficio

mayores costos, dependiendo del sector y la estructura del mercado laboral. Además, se destaca que una mayor formalización, generación de empleo, productividad y crecimiento económico deriva en mayor recaudo tributario.

Por otro lado, los artículos 5 y 6¹² buscan incentivar la contratación a término indefinido y se limita la contratación por obra y labor, propiciando la estabilidad laboral y de ingresos de la población ocupada. Al igual, el artículo 9 de estabilidad laboral reforzada para las personas en embarazo, próximas a pensionarse o con alguna discapacidad, propenden por garantizar y ratificar la estabilidad laboral de esta población altamente expuesta a la desvinculación laboral.

Por su parte, los artículos 42 y 59 del proyecto refuerzan las garantías laborales para los trabajadores del sector de arte y cultura, así como para aquellos impactados por los procesos de descarbonización y transición energética, asegurando mejores condiciones en un contexto de transformación productiva.

En lo que respecta al artículo 45 que busca crear un programa para el primer empleo y el último empleo¹³ pretende incentivar la generación de empleo e incrementar la participación en el mercado laboral para la población que aplica. Según la literatura, los incentivos dirigidos a los jóvenes recién graduados no solo incrementan su participación laboral, sino que aumentan su probabilidad de contratación formal. El acceso temprano a empleo formales permite la acumulación de habilidades transferibles que resultan beneficiosas para el crecimiento salarial de largo plazo de los jóvenes¹⁴, y, consecuentemente, redundan en un relevo generacional que, de contera, mantiene la irrigación de recursos hacia el Sistema General de Seguridad Social Integral. Por su parte, el programa de último empleo protegería los niveles de empleo e ingresos de la población mayor.

Vale la pena señalar que, actualmente, a través del programa Empleos para la Vida¹⁵, el cual busca fomentar, generar y proteger el empleo formal en Colombia, a través del otorgamiento de beneficios diferenciados para la contratación de población joven, femenina¹⁶ o en condición de discapacidad, le otorga a los empleadores del sector privado que contraten jóvenes (entre 18 y 28 años) un subsidio equivalente al treinta por ciento (30%) de un salario mínimo por cada uno de los trabajadores adicionales vinculados formalmente¹⁷. Para los empleadores que contraten personas en condición de discapacidad tendrán un beneficio del treinta y cinco por ciento (35%) de un salario mínimo por cada trabajador adicional vinculado. En ese orden de ideas, reviste de la mayor importancia articular las disposiciones contenidas en la reforma laboral con dicho programa, para una implementación integral, coherente, efectiva y articulada en materia de políticas públicas de empleo, evitando duplicidad de disposiciones y optimizando el uso de los recursos públicos.

Así mismo, el texto para tercer debate añade un nuevo artículo (81)¹⁸, el cual contempla un incentivo económico para promover el empleo y permanencia de personas con discapacidad. Este será dirigido a los empleadores que contraten y adapten sus espacios de trabajo a disposición de las personas en condiciones de discapacidad. Esta propuesta coincide con mecanismos similares existentes, como el programa del Gobierno "Empleos para la vida", el cual busca promover, generar y proteger el empleo formal en Colombia, por medio del otorgamiento de beneficios diferenciados para la contratación de población joven, femenina o en condición de discapacidad, en aras de eliminar las barreras de acceso al empleo, por lo que su articulación permitirá optimizar los recursos públicos y garantizar su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, de acuerdo con la ley orgánica de presupuesto.

¹² Establece que podrán celebrarse contratos de trabajo a término fijo por un término no mayor a cuatro (4) años y deberá realizarse por escrito. Además, también podrán celebrarse contratos de trabajo por el tiempo que dure la realización de una obra o labor determinada, con la condición de que se especifique, de forma precisa y detallada, la obra o labor contratada que se requiere atender. También deberá celebrarse por escrito.

¹³ Busca implementar un programa de acceso y permanencia para jóvenes recién graduados de Instituciones de Educación Superior y mujeres mayores de 50 años y hombres mayores de 55 años.

¹⁴ Abel, M., & Carranza, E. (2023, octubre 1). Can temporary wage incentives increase formal employment? Experimental evidence from Mexico. Voxdev.

¹⁵ **DECRETO 0533 DE 2024**. Por el cual se sustituye la Sección 10 del Capítulo 1 del Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo, y se reglamenta el Incentivo para la creación y permanencia de nuevos empleos formales, en desarrollo del artículo 79 de la Ley 2294 de 2023.

¹⁶ Los empleadores que contraten mujeres mayores de 28 años reciben un subsidio equivalente al veinte por ciento (20%) de un salario mínimo por cada uno de los trabajadores adicionales vinculados formalmente.

¹⁷ Abel, M., & Carranza, E. (2023, octubre 1). Can temporary wage incentives increase formal employment? Experimental evidence from Mexico. Voxdev.

¹⁸ Gaceta del Congreso de la República No. 2250 del 17 de diciembre de 2024, página 69



Continuación oficio

2. Impacto Fiscal

Para evaluar el impacto fiscal de la Reforma Laboral, sea lo primero señalar que, dado que esta se encamina a modificar normas del Código Sustantivo del Trabajo¹⁹ y otras disposiciones asociadas a éste, y que las relaciones de derecho individual del Trabajo entre la Administración Pública y los demás servidores del Estado **no se rigen por este Código**, sino por los estatutos especiales²⁰, como es del caso el Decreto 1042 de 1978²¹, entre otros, en este sentido, las propuestas del proyecto de ley no tendrían injerencia directa sobre los gastos de personal financiado a través del Presupuesto General de la Nación (PGN).

Sin embargo, el proyecto plantea algunas medidas puntuales que merecen ser analizadas desde el punto de vista fiscal. En consecuencia, se revisó y analizó el proyecto permitiendo clasificar algunos artículos según el efecto potencial que podrían representar para las finanzas de la Nación. En particular, **los artículos 20, 25, 26, 27, 30, 33, 35, 36, 37, 45, 46, 55, 57, 58, 60, 65, 76, 80 y 81 podrían tener un impacto fiscal potencial**. No obstante, dadas sus características dicho impacto está condicionado a su reglamentación, bajo el entendido que cada cabeza de sector debe apropiarse los recursos correspondientes respetando los límites de gasto comunicados en el Marco Fiscal de Mediano y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

Ello, sin perjuicio de indicar que las apropiaciones presupuestales no se asignan a las entidades por actividades específicas, dado que esa desagregación le corresponde a cada entidad al ejecutar los recursos, en virtud de la autonomía presupuestal que les concede el Estatuto Orgánico del Presupuesto.²²

Ahora bien, de cara a los artículos **20, 33, 37, 45, 55 y 57**, de manera general se resalta que estos buscan promover la formalización laboral en micronegocios y el sector rural, fomentar la igualdad, así como la inserción laboral y el empleo formal de las víctimas y personas reincorporadas en el marco del conflicto armado, proteger el medio ambiente y diversificar las modalidades de trabajo en el mercado laboral; sin embargo, su implementación depende de incentivos, programas y estrategias que aún deben ser reglamentados por el Gobierno nacional. Por esta razón, no es dable anticipar una cuantificación del impacto fiscal asociado hasta tanto se defina en la respectiva reglamentación los programas o estrategias a seguir, lo cual tendría que ser definido por los sectores involucrados ajustado al escenario del Marco Fiscal de Mediano Plazo y proyecciones de gastos de mediano plazo de los mismos sectores a los que corresponde su ejecución.

Es relevante señalar que un aumento de los costos laborales para los trabajadores podría incrementar el gasto de nómina de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado (EICE), lo que tendría que estar sujeto a la disponibilidad de recursos de dichas entidades.

Por otra parte, es importante advertir sobre el posible impacto fiscal negativo derivado del aumento de los costos laborales, que son deducibles de la base de liquidación del impuesto de renta. Este impacto si bien está supeditado a los efectos iniciales de la reforma en el mercado laboral y la economía colombiana, su impacto fiscal se traduce en que los contribuyentes pueden deducir estos costos de la base gravable del impuesto de renta, de modo que un aumento en los costos laborales permitiría a las empresas y personas naturales deducir un monto mayor del valor, reduciendo el ingreso fiscal y afectando negativamente el recaudo nacional. Sin embargo, se destaca que los beneficios económicos derivados de una mejora en las condiciones del mercado laboral producto de la reforma, que se reitera genera un potencial aumento en el recaudo tributario, compensan cualquier costo fiscal potencial.

¹⁹ Vale la pena resaltar que, de conformidad con el artículo 3 de dicha codificación, "El presente código regula las relaciones de derecho individual del Trabajo de carácter particular, y las de derecho colectivo del Trabajo, oficiales y particulares"

²⁰ Código Sustantivo del Trabajo, artículo 4.

²¹ Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y unidades administrativas especiales del orden nacional, se fijan las escalas de remuneración correspondientes a dichos empleos y se dictan otras disposiciones

²² De conformidad con las leyes orgánicas de Presupuesto, cada Ministerio perteneciente a una sección presupuestal deberá incluir en los respectivos anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos que, de acuerdo con sus competencias y conforme a leyes anteriores, se proponga realizar durante la respectiva vigencia fiscal.



Continuación oficio

El segundo grupo de clasificación de impacto fiscal corresponde a **los artículos 25, 26, 27, 30, 35, 36, 46, 58, 65, 76, 80²³ y 81**. Estos artículos buscan fomentar la formalización, fortalecer la inspección laboral, proteger el medio ambiente, garantizar la seguridad laboral, otorgar incentivos para la contratación de personas en condición de discapacidad, garantizar la protección a los trabajadores y ofrecer acompañamiento empresarial en el mercado laboral. Para alcanzar estos objetivos, se plantean medidas como el desarrollo de herramientas técnicas, tecnológicas y de sistemas de información, la adaptación de operaciones existentes, el diseño e impulso de programas integrados y la realización de capacitaciones.

Se considera que estas propuestas no generarían impacto fiscal siempre y cuando su implementación se de en un marco de estrategias que se adapten a los mecanismos vigentes o que se financien con cargo a los recursos del presupuesto de las entidades correspondientes para cada caso: el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, la UGPP, el ICBF, el SENA y el Ministerio de Trabajo o con cargo a los recursos propios de los fondos correspondientes al FOSFEC²⁴ y el FONEDE²⁵.

Ahora bien, cabe aclarar que lo dispuesto en los **artículos 30 y 58** de la iniciativa que refieren al Programa de formación para el trabajo agrario y rural y Programa de formación para la promoción de empleos verdes y azules, ambos a cargo del SENA²⁶, bien podría esa entidad atender su cumplimiento, dado que actualmente tiene la función y la capacidad de adaptar o desarrollar programas de capacitación y certificación laboral enfocados a grupos poblacionales específicos, sin que ello requiera erogación adicional alguna.

En cuanto al **artículo 36** que busca que el Ministerio de Educación Nacional, a través de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender (UAPA), garantice que en la operación del Programa de Alimentación Escolar (PAE), en un periodo de cuatro años o antes, se formalice laboralmente a las personas manipuladoras de alimentos en virtud de sus derechos laborales, conforme al Marco Fiscal de Mediano Plazo, es preciso señalar que en cumplimiento del artículo 189 de la Ley 1955 de 2019²⁷ actualmente la UAPA como entidad encargada de fijar y desarrollar la política en materia de alimentación escolar en el país, cuenta con apropiaciones presupuestales superiores a **\$2,1 billones** para la vigencia 2025 para una cobertura durante el año académico, así como en tiempos de receso escolar, y con operación a través de Asociaciones o Juntas de Acción Comunal.

Sin embargo, es menester indicar que actualmente la recontratación del personal manipulador de alimentos se realiza por los entes territoriales y los operadores del Programa, es decir, no hacen parte de la planta de personal de la UAPA.

Dicho esto, de la redacción del artículo en mención no es claro²⁸ si lo pretendido con la iniciativa es la vinculación directa de los manipuladores de alimentos a la nómina estatal mediante la UAPA, caso en el cual tendría que evaluarse si con los recursos actuales y proyectados para el PAE es posible atender dicho traslado y formalización; al mismo tiempo que se debería definir un cambio en las competencias de los operadores del

²³ Cabe señalar que la incorporación de las madres comunitarias a la planta de personal del ICBF no representa un costo completo para la entidad, ya que actualmente el ICBF ya aporta recursos a las administradoras del Programa Hogares Comunitarios. En ese sentido, con la vinculación directa de las madres, una parte de estos recursos dejaría de destinarse a las administradoras y se reorientaría hacia sus contrataciones directas. Ahora bien, en el mismo artículo se establece que la vinculación dependerá de la disponibilidad presupuestal de cada vigencia fiscal, mientras que en el parágrafo 2, se determina una proporción mínima de contratación a cumplir anualmente, lo cual podría no cumplirse debido a limitaciones en las asignaciones del PGN. Por lo tanto, se podrían generar inconsistencias y rigideces en la administración de recursos al momento de implementar dicha propuesta.

²⁴ Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante

²⁵ Fondo de Subsidio al Empleo y Desempleo

²⁶ Se resalta que, de conformidad con las funciones establecidas en el artículo 4 de la Ley 119 de 1994 "Por la cual se reestructura el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, se deroga el Decreto 2149 de 1992 y se dictan otras disposiciones", el SENA actualmente cuenta con la capacidad de adaptar o desarrollar programas de capacitación y certificación laboral enfocados a grupos poblacionales específicos, sin que ello requiera erogación adicional alguna.

ARTÍCULO 4o. FUNCIONES. Son funciones del Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, las siguientes: (...) 3. Organizar, desarrollar, administrar y ejecutar programas de formación profesional integral, en coordinación y en función de las necesidades sociales y del sector productivo. (...) 7. Diseñar, promover y ejecutar programas de formación profesional integral para sectores desprotegidos de la población.

²⁷ Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad

²⁸ Igualmente se llama la atención frente a la necesidad de aclarar su redacción de dicho artículo 36, ya que, mientras el primer inciso establece que los recursos disponibles para su implementación están sujetos a los techos de gasto de cada sector, también se fija un plazo máximo de cuatro años para llevar a cabo las medidas. Podría generarse un escenario de inconsistencia si los recursos asignados a los sectores de Educación Nacional, así como al de Inclusión Social y Reconciliación, no son suficientes en cada vigencia fiscal para cumplir con lo establecido. Por lo tanto, es importante alinear el tiempo estimado por cada entidad a los techos de gasto correspondientes, o eliminar el plazo fijo, tratando la estrategia como un proceso progresivo que se defina según las circunstancias y recursos de cada vigencia fiscal



Continuación oficio

Programa y de las entidades territoriales correspondientes o, si por el contrario, se requeriría de recursos adicionales a los proyectados en el Marco de Gasto de Mediano Plazo del Sector Educación.

Igualmente, frente **al artículo 80²⁹ de la iniciativa** que ordena la vinculación de las madres comunitarias y sustitutas a la planta de personal del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) -en calidad de trabajadoras oficiales, es importante precisar que su cumplimiento implicaría que para el año 2028 se tenga al 100% la vinculación de este grupo poblacional en la nómina. Sobre esto, se debe destacar que, según el ICBF, atendiendo lo dispuesto en el artículo 137 de la ley 2294 de 2023 «por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”», se anunció el inicio de las actividades previstas en la Circular 100-011 de 2023³⁰ en el marco del proceso de formalización con **2.353 madres comunitarias** en 141 municipios de 19 departamentos por lo que corresponderá a la cabeza de sector hacer la priorización correspondiente.

Por otro lado, **los artículos 26, 31, 33, 34, 35 y 37** de la iniciativa definen el mecanismo de cotización para trabajadores de las plataformas digitales de reparto, micronegocios, trabajadoras domésticas, trabajadores agropecuarios, comunitarios y trabajadoras rurales, étnicas y campesinas. Dicho mecanismo propende por el acceso de esta población a la seguridad social integral en salud, protección social para la vejez y riesgos laborales, a partir de cotizaciones por un ingreso inferior al salario mínimo. Al respecto es importante aclarar que estas personas tendrán garantizado el acceso a salud a través del régimen subsidiado, mientras que la protección para la vejez estará cubierta bajo las disposiciones del nuevo Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte de origen común (Ley 2381 de 2024). En lo que respecta a los riesgos laborales, el financiamiento de este esquema de aseguramiento, en aquellos casos en los que no pueda establecerse una relación laboral definida debido a la falta de una promesa de remuneración (como se indica en el inciso 2) u otras circunstancias, este recaerá sobre el Fondo de Riesgos Profesionales definido en el Decreto 1295 de 1994 “*Por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales*”. En cualquier caso, si dicho Fondo requiere recursos adicionales, estos se financiarán con cargo al techo presupuestal del sector Trabajo, conforme al Marco Fiscal de Mediano Plazo y proyecciones de gastos de mediano plazo de los mismos sectores a los que corresponde su ejecución.

De otra parte, cabe destacar **los artículos 21, 52 y 59**, cuyo impacto fiscal vale la pena revisar con detenimiento. En primer lugar, **los artículos 21 (parágrafo 1) y 59** buscan incentivar la contratación de aprendices y personas en formación mediante contratos de aprendizaje por parte de micro y pequeñas empresas, garantizar la protección laboral de los trabajadores afectados o reemplazados debido a los procesos de descarbonización y transición energética que se están implementando en el país. Para ello, ambos establecen que el Gobierno Nacional podrá destinar recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) hasta en un 25% del SMLMV en los contratos de aprendizaje de micros y pequeñas empresas, en el primer caso, con el fin de promover dicha contratación, y en el segundo, para el desarrollo de un plan de cierre que asegure la protección de los derechos laborales de estos trabajadores.

No obstante, esos artículos se encuentran redactados en términos potestativos, (**artículo 21 en su parágrafo 1 y el artículo 59 en su parágrafo 4**), de manera que sería facultativo del Gobierno nacional la destinación de recursos para los fines del artículo y en ese orden no correspondería a una orden de gasto. Aun así, sería recomendable indicar que el desarrollo de esta disposición esté sujeto a las proyecciones de gasto y priorización de los sectores involucrados, así como a la disponibilidad presupuestal de recursos que para el efecto puedan ser apropiados en el Presupuesto General de la Nación, los cuales deben ser consistentes con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

Ahora bien, **el artículo 21 en su parágrafo 4** propone otorgar una remuneración económica mensual a los estudiantes de medicina que realicen su internado médico, financiada con recursos de la ADRES. Este artículo no se encuentra redactado en términos potestativos ni progresivos, de manera que su implementación representaría un costo anual estimado entre de **\$149.466 y \$233.664 millones de pesos**, a precios de 2025,³¹

²⁹ *ibidem*

³⁰ Puede ser consultada en <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=224070>

³¹ Cálculo a precios corrientes y estimado con supuesto de 7.672 graduados de medicina en 2023. Fuente: Observatorio Laboral para la Educación, en: <http://bi.mineducacion.gov.co:8080/o3web/viewdesktop.jsp?cmd=open&source=Perfil+graduados>



Continuación oficio

que debería cubrir la Nación. Al respecto, sería importante articular esta propuesta con la normativa existente referente al Sistema Nacional de Residencia Médicas en Colombia (SNRM)³², particularmente con el artículo 8 de la Ley 1917 de 2018³³ que señala como una de las fuentes de financiación del SNRS los recursos del PGN, los cuales ya están programados acorde las disponibilidades presupuestales en el Ministerio de Salud y Protección Social y girados a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) para su respectivo pago. En todo caso, se sugiere definir claramente el responsable específico de la seguridad social sobre esas remuneraciones. En el caso que sea la ADRES, se aumentaría proporcionalmente el costo de dicha cotización, con los aportes en salud, pensiones, riesgos laborales entre otros, con un impacto fiscal importante en los recursos del Sistema de Seguridad Social Integral, y los recursos disponibles en dicha entidad.

Por su parte, **el artículo 52 del proyecto de ley** establece la ampliación gradual de la licencia de paternidad, partiendo del tiempo actual de dos semanas, hasta alcanzar cuatro semanas en 2026, incrementando una semana por año. Los pagos de estas licencias, a cargo de las EPS, se financiarían con recursos provenientes de la ADRES que, a su vez, se deberían cubrir con el Presupuesto General de la Nación. Esta propuesta, aun cuando progresiva, representaría un impacto fiscal significativo, dado que las EPS deben cubrir el 100% del ingreso base de cotización durante el período de licencia, por lo que dicha disposición se debe articular con el proyecto de ley 312 de 2024 Cámara "por medio de la cual se transforma el sistema de salud en Colombia y se dictan otras disposiciones".

Al igual que la disposición del **artículo 21** explicada anteriormente, de mantenerse la referida disposición este gasto adicional estará supeditada a las proyecciones de gasto del sector Salud y Protección Social, así como a la disponibilidad presupuestal de recursos que para el efecto puedan ser apropiados en el Presupuesto General de la Nación, lo que garantiza su consistencia con el MFMP y el MGMP vigente.

En los anteriores términos, este ministerio se permite señalar que los costos fiscales de la presente iniciativa, en la medida que se sujeten a las disponibilidades presupuestales de cada sector y entidad ejecutora cumplen con lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003. Así mismo, se destaca que los beneficios económicos derivados de una mejora en las condiciones del mercado laboral producto de la reforma compensarían los costos fiscales potenciales. Esto a través de mayor formalización, generación de empleo, productividad y crecimiento económico que derive en mayor recaudo tributario.

Cordial saludo,

MARTA JUANITA VILLAVECES NIÑO

Viceministra Técnica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público
DGRESS/DGPM/DGPPN/OAJ

Revisó: Diego Vivas/Carlos E. Martínez/Juliana Ocampo/Amanda Coral/Cristian Cruz/Jorge Coronel/ Juan Camilo Forero/ Tatiana Garcia/ Maria Isabel Cruz/ Nerkli Moreno/Flor Esther Salazar.
Proyectó: Diego Olivera

Con Copia: Dr. Praxere José Ospina, secretario Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República

³² Ley 1917 de 2018 "Por medio de la cual se reglamenta el Sistema de Residencias Médicas en Colombia, su mecanismo de financiación y se dictan otras disposiciones" y la Ley 2315 de 2023 "Por medio de la cual se modifica la ley 1917 de 2018 y se incluye a los odontólogos que se encuentren cursando programas de especialización médico quirúrgica dentro del sistema de residencias médicas en Colombia"

³³ Por medio de la cual se reglamenta el Sistema de Residencias Médicas en Colombia, su mecanismo de financiación y se dictan otras disposiciones.

Firmado digitalmente por: MARTA JUANITA VILLAVECES NIÑO

Firmado digitalmente por: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

