



Entidad originadora:	MINISTERIO DEL TRABAJO
Fecha (dd/mm/aa):	
Proyecto de Decreto/Resolución:	"por el cual se modifica parcialmente el Título 6 Sección 2 del Decreto 1072 de 2015"

1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

Antecedentes

En Colombia, las políticas activas y pasivas del mercado de trabajo se enmarcan en una institucionalidad reciente a partir de la Ley 1636 de 2013, como principal referente para la puesta en marcha del Mecanismo de Protección al Cesante (MPC) y la creación del Servicio Público de Empleo (SPE) como componente de este. A partir de la definición de este marco normativo, se han realizado acciones lideradas por el Ministerio del Trabajo en coordinación con la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público del Empleo (UAESPE), orientadas principalmente a la consolidación de la Red de Prestadores del Servicio Público de Empleo y la definición de los beneficios básicos para suavizar el impacto del desempleo en la población cesante, en términos de seguridad social y mejorar la empleabilidad de los ciudadanos, teniendo en cuenta las barreras existentes entre oferta y demanda laboral en los territorios.

Estas acciones de política están dirigidas a reducir el impacto del desempleo a través del encuentro entre la oferta y la demanda laboral; promover la correspondencia entre los buscadores de empleo (oferentes) y las vacantes disponibles, mediante la ayuda en la búsqueda de empleo; permitir el acceso a la oferta de información; mejorar y otorgar incentivos para que los buscadores acepten ciertos empleos o para que las empresas contraten a determinadas categorías de trabajadores; y promover la generación de empleo formal, ya sea en el sector privado mediante subvenciones para el empleo o en el sector público (Organización Internacional del Trabajo, 2016).

El Decreto Ley 4108 de 2011 asigna al Ministerio de Trabajo la función de "*Formular, dirigir y evaluar las políticas y lineamientos de formación para el trabajo, la normalización y certificación de competencias laborales y su articulación con las políticas de formación del capital humano, en coordinación con otras entidades competentes*"; y con la entrada en vigencia del Mecanismo de Protección al Cesante (Ley 1636 de 2013) se empieza a articular y ejecutar un sistema integral de políticas activas y pasivas para contribuir a mitigar los efectos del desempleo que enfrentan los trabajadores, al tiempo que se generan mecanismos para facilitar la reinserción de la población cesante en el mercado laboral en condiciones de dignidad, mejoramiento de la calidad de vida, permanencia y formalización.

En este sentido, a partir de la Ley 1955 de 2019 del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "*Pacto por Colombia, pacto por la equidad*", el artículo 195, relativo a la *Inclusión Laboral*, se convierte en un elemento normativo necesario para que el Ministerio del Trabajo, como entidad rectora del sector trabajo, oriente sus esfuerzos a consolidar acciones institucionales, técnicas y tecnológicas, frente a la política de empleo, dado los importantes desafíos que en materia de gestión y colocación de empleo se presentan en el mercado de trabajo colombiano.



Justificación

Se ha identificado que Colombia ha alcanzado importantes logros en materia social en las últimas décadas, como son la reducción en la pobreza y el aumento en cobertura de educación y salud (BID, 2015). Sin embargo, sigue enfrentando grandes retos en el mercado de trabajo en el contexto actual, dado los altos niveles de desempleo frente a otros países de Latinoamérica y altas tasas de informalidad laboral (superiores al 60%), que se vieron afectadas por una generación de empleo inferior a la proyectada en el cuatrienio inmediatamente anterior.

Con el impacto de pandemia el desempleo se ha visto desbordado en lo que lleva el 2020, la tasa de desempleo promedio para los meses de enero a agosto de 2020 comparado con igual periodo del año 2019 aumentó en 6,1 p.p. ubicándose en 17%. Esta situación ha dejado un millón 179 mil desempleados más frente al mismo periodo de 2019, sumando así un total de 3 millones 883 mil desempleados y la pérdida de 2 millones 859 mil empleos. Las perspectivas apuntan a que el año cerrará con un desempleo alto y se espera una recuperación para el año 2021.

Los jóvenes (18 a 28 años) por su parte han perdido (en el promedio de enero y agosto de 2020) 820 mil empleos equivalente a un 28,7% de la pérdida total del empleo a nivel nacional. Es el grupo de edad con mayor tasa de desempleo con 25,9%, sufriendo un aumento de 7,4pp y sumando un millón 556 mil desempleados. A este grupo le afecta, especialmente, el aumento de los inactivos que han sumado 583 mil más en lo que va de 2020, sumando así 3 millones 96 mil para el periodo mencionado.

En las ciudades el panorama también es preocupante en tanto que todas las ciudades marcaban subidas amplias en el índice de desempleo. Las 13 principales áreas metropolitanas en su conjunto marcaron una tasa de desempleo del 19,4%, 7,7pp por encima del promedio enero a agosto de 2019 cuando marcaba 11,6%. En términos de desempleo y la recuperación de puestos de trabajo se requiere de implementar medidas específicas y de acuerdo con las condiciones del territorio y de la vocación productiva.

A pesar de este escenario, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "*Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*" plantea importantes retos para el sector Trabajo, como la reducción del desempleo en el país hasta alcanzar niveles del 7,9% y reducción de la pobreza a partir de la generación de ingresos derivada de la generación de empleos y autoempleos. Por tanto, resulta apremiante que desde el sector trabajo, se desarrollen acciones que mejoren las condiciones de empleabilidad, mitiguen el desempleo, la informalidad, la falta de competencias pertinentes para el empleo, los altos costos de transacción en la búsqueda de empleo y las asimetrías de información con estrategias tecnológicas robustas que proporcionen información útil y oportuna para la toma de decisiones de todos los actores del ecosistema de empleabilidad y del Ministerio del Trabajo como ente rector en la formulación de política pública en materia de empleo.

En tal sentido, se busca contribuir al cumplimiento de los objetivos sectoriales y las metas consignadas en el nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 para el Ministerio del Trabajo, en



relación con la inserción laboral y la empleabilidad de la población colombiana, facilitando la vinculación al mercado de trabajo, el acceso a oportunidades de trabajo formal y la eliminación de barreras existentes entre oferta y demanda laboral desde las regiones.

Los problemas de inserción laboral en Colombia se deben, en primer lugar, a que la mayoría de la población que busca empleo no tiene acceso a información y orientación que les permita acceder a las vacantes donde pueden ser más productivos.

La informalidad en los medios de búsqueda de empleo aún es alta, tan solo un 15% de los ocupados informa a ver encontrado su empleo por canales formales como convocatorias, bolsas de empleo o a través del servicio público de empleo (GEIH 2019). Esto, deja en evidencia el bajo uso de los canales formales de búsqueda de empleo, los cuales deben ser fortalecidos ampliando la cobertura, calidad y especialización de los servicios ofrecidos a buscadores y empleadores para la mitigación de las barreras para acceder a un empleo formal.

Por otra parte, existe una percepción generalizada de que buena parte de la fuerza laboral carece de las habilidades requeridas por el sector productivo. El informe Nacional de Competitividad 2018-2019 del Consejo Privado de Competitividad señala que los incrementos en cobertura y la mejora en la calidad siempre deben estar acompañados de una mayor pertinencia, de tal forma que el sector productivo pueda incorporar el talento que requiere para mejorar su productividad y competitividad.

Todas estas problemáticas se ven reflejadas en la existencia y persistencia de brechas de capital humano, como una de las principales fallas del mercado laboral que afectan no sólo el acceso al empleo sino también la productividad y competitividad de los sectores económicos. El déficit y la discrepancia de competencias específicas que requieren los empleadores con respecto al talento humano en sus procesos productivos, la falta de pertinencia y calidad de la oferta de formación deben ser considerados como los elementos centrales a los cuales debe estar dirigida la formulación de la política de empleo y de formación para mitigar sus efectos adversos sobre la economía, el bienestar y la calidad de vida de la población y en este sentido contar con sistemas de información que logren superar articular, procesar la problemática expuesta, permitirá la mejor capacitación, articulación de procesos y políticas necesarias.

Adicionalmente, se presenta el desconocimiento por parte de empresas, organizaciones sociales, entidades públicas y la propia ciudadanía, del Servicio Público de Empleo como sistema articulador, herramienta y estrategia clave para la empleabilidad del país, por lo cual, desde su creación y regulación en el año 2013, el Sector Trabajo ha examinado y detallado la dinámica del mercado laboral, identificando particularidades que restringen el encuentro entre oferta y demanda, para lo cual la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo diseñó un modelo de inclusión laboral enfocado en cerrar las brechas presentes en los individuos, el territorio y los empleadores, e implementado por los Agencias Públicas de Empleo y las Agencias constituidas por las Cajas de Compensación Familiar (Ley 1636 de 2013, artículos 2 y 25 dirección del SPE por parte del Estado y el Gobierno Nacional)

Con lo descrito anteriormente, los prestadores tienen dificultad para desarrollar su actividad de



atención a los buscadores de empleo y empleadores, para garantizar una adecuada gestión que permita facilitar la inclusión laboral como fin último.

Por otra parte, la visión de la prestación del Servicio Público de Empleo se encuentra relacionada con la implementación de mecanismos e instrumentos tecnológicos que permitan la eficiencia, coordinación y transparencia, por lo cual se hace necesario reglamentar el papel del Sistema de Información del Servicio Público de Empleo en el contexto de la intervención, seguimiento y control de los actores del servicio en el marco del ecosistema de empleabilidad y su nuevo alcance frente al modelo de inclusión laboral.

De la misma forma, se requiere detallar los requerimientos funcionales, técnicos y de interoperabilidad y compatibilidad de los sistemas de información usados por los prestadores para soportar los servicios de gestión y colocación de empleo con el Sistema de Información del Servicio Público de Empleo.

Ante los reiterados comentarios de la ciudadanía y grupos de interés al proyecto de decreto publicado, y teniendo en cuenta los beneficios que trae al proceso de autorización (simplifica los trámites del potencial o actual prestador autorizado; facilita la gestión interna de la revisión de los documentos; permiten dar cumplimiento a las funciones de monitoreo y seguimiento; ayuda al prestador a que se evalúe después de un ciclo completo de trabajo; garantiza el cumplimiento de los planes de intervención, capacitaciones, formaciones, asesorías y acompañamiento que se dan a los prestadores para realizar procesos de intermediación que generen mejores resultados para cada uno de los usuarios y actores del servicio público de empleo) se aumentó la vigencia de la autorización a los prestadores de 2 a cuatro años.

Los prestadores necesitan prolongar y extender la autorización a efectos de consolidar más sus estrategias. Solicitar una nueva autorización cada dos (2) años genera un desgaste para los prestadores y para la administración, ya que este proceso tiene un tiempo de duración aproximado de tres meses.

Finalmente, se busca armonizar el lenguaje utilizado en el Decreto 1072 de 2015, respecto de los denominados servicios complementarios o relacionados, los cuales fueron identificados en la Ley 1955 de 2019 como “servicios especializados”.

2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El contenido de la disposición que se propone tendrá aplicación para los Prestadores del Servicio Público de Empleo, con el fin de fortalecer, ampliar y alinear su oferta de servicios, contribuyendo a la mitigación de las barreras que se encuentran en la oferta y la demanda laboral en un territorio y lograr la inclusión laboral.

Así mismo se aplicará a todas las actuaciones administrativas que adelanten los Inspectores del Trabajo y Seguridad Social, las Direcciones Territoriales, Oficinas Especiales del Ministerio del



Trabajo y la Unidad de Investigaciones Especiales, por la infracción y omisión de los principios, obligaciones y prohibiciones a los prestadores de servicios de gestión y colocación de empleo, como partícipes del Servicio Público de Empleo.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

El presidente de la República es competente para expedir el presente decreto, teniendo en cuenta que por disposición del numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, le corresponde:

“11) Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.”

Es pertinente detallar que ha señalado la Corte Constitucional respecto a la potestad reglamentaria prescrita en el artículo 189-11 de la Constitución Política que implica que “El Ejecutivo está revestido de la facultad para expedir decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes. La potestad reglamentaria, en consecuencia, tiene naturaleza “ordinaria, derivada, limitada y permanente”. Es ordinaria en razón a que es una función de la Rama Ejecutiva, sin que para su ejercicio requiera de habilitación distinta de la norma constitucional que la confiere. Tiene carácter derivado, puesto que requiere de la preexistencia de material legislativo para su ejercicio. Es limitada porque “encuentra su límite y radio de acción en la constitución y en la ley, por lo que no puede alterar o modificar el contenido y el espíritu de la ley, ni puede dirigirse a reglamentar leyes que no ejecuta la administración, así como tampoco puede reglamentar materias cuyo contenido está reservado al legislador”. Por último, “la potestad reglamentaria es permanente, habida cuenta que el Gobierno puede hacer uso de esta tantas veces como lo considere oportuno para la cumplida ejecución de la ley de que se trate y hasta tanto ésta conserve su vigencia.” Sentencia C – 748 de 2011.

Se tiene como fundamento el artículo 195 de la Ley 1955 de 2019, según la cual “todos los mecanismos, instrumentos, acciones y servicios que promuevan la inclusión laboral deberán implementarse a través de la Red de Prestadores del Servicio Público de Empleo”. Y se refiere a la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, como el ente articulador de la Red de Prestadores que deberá definir los servicios básicos y especializados de gestión y colocación de empleo, fijando las reglas para la prestación de estos servicios, y así contribuir al acceso al empleo formal de las personas que enfrentan barreras, especialmente la población más vulnerable.

Así mismo, ordena la articulación entre las personas jurídicas autorizadas que presten servicios de gestión y colocación de empleo, para garantizar el acceso público y transparente a todas las vacantes ofrecidas por los empleadores, a través de la Red de Prestadores del Servicio Público de Empleo, debiendo ser reportadas al Sistema de Información administrado por la UAESPE.

Se tiene como fundamento normativo las disposiciones contenidas en la Ley 1636 de 2013, donde



en su artículo 25 se establece que el Estado direcciona, coordina y controla el Servicio Público de Empleo, a su vez crea la Red de Prestadores del Servicio Público de Empleo que será la encargada de integrar y conectar las acciones que en materia de gestión y colocación de empleo realicen las entidades públicas, privadas, alianzas público-privadas. Así mismo, el artículo 15 del Decreto 2852 de 2013, compilado en el artículo 2.2.6.1.2.14 del Decreto 1072 de 2015, dispone que será el Ministerio de Trabajo quien evaluará y fijará en forma periódica los lineamientos de suficiencia de la Red de Prestadores para garantizar la adecuada cobertura del Servicio, bajo criterios de eficiencia en su prestación, niveles de actividades, dinámicas del mercado de trabajo, zonas especiales, economía regional y los demás que se consideren necesarios a partir de las recomendaciones que formule la Unidad Administrativa del Servicio Público de Empleo.

El artículo 26 de la Ley 1636 de 2013 creó la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, como entidad adscrita al Ministerio del Trabajo, para la administración del Servicio Público de Empleo y la Red de Prestadores del Servicio Público de Empleo; la promoción del servicio público de Empleo; el diseño y operación del sistema de información; el desarrollo de instrumentos para la gestión y colocación; y la administración de los recursos para la gestión y colocación, entre otras funciones.

El artículo 27 de la Ley 1636 establece que el Servicio Público de Empleo está bajo la orientación, regulación y supervisión del Ministerio del Trabajo, que deberá reglamentar la prestación de los servicios de gestión y colocación de empleo.

El artículo 28 de la Ley 1636 de 2013 establece cuáles son los prestadores de los servicios de gestión y colocación de empleo, que cumplan con los requisitos de operación y desempeño que defina el Ministerio del Trabajo para su autorización.

El artículo 33 de la Ley 1636 de 2013 contempla el proceso de autorización para ejercer la actividad de gestión y colocación a las personas jurídicas que cumplan con los requisitos definidos por el Gobierno nacional.

El artículo 37 de la Ley 1636 de 2013 señala que las agencias que presten servicios de gestión y colocación de empleo para reclutar o colocar oferentes de mano de obra en el extranjero, deberá contar con autorización especial, otorgada por el Ministerio de Trabajo, previo el cumplimiento de los requisitos que fije dicho Ministerio mediante resolución.

Por otra parte, el artículo 2.2.6.1.2.15. ibídem, en su párrafo contempla la competencia regulatoria que se le otorga al Ministerio del Trabajo sobre la operación y condiciones particulares de los servicios asociados o relacionados (servicios especializados) que realicen los prestadores del Servicio Público de Empleo, sin perjuicio de su autorización e incorporación en el registro de prestadores.

En este sentido, el artículo 29 de esta misma ley define los servicios de gestión y colocación de empleo a cargo de los prestadores del Servicio Público de Empleo, entre los cuales se incluyen los servicios relacionados y asociados (especializados según la Ley 1955 de 2019).



Así mismo, el artículo 195 de la Ley 1955 de 2019, dispone que el Ministerio del Trabajo, como rector de la política del sector, deberá reglamentar el marco de intervención de política pública del mercado de trabajo para la inclusión laboral, orientado al fortalecimiento de la Red de Prestadores del Servicio Público de Empleo.

Por otra parte, los literales a) y c) del artículo 24 de la Ley 1636 de 2013, referido al objeto del Sistema de Gestión de Empleo, señalan que será el Ministerio de Trabajo quien reglamentará la integración y funcionamiento del Sistema de Gestión de Empleo para la Productividad, dirigiendo y regulando la gestión del empleo; y ejerciendo las funciones de inspección, vigilancia y control de los servicios. Y los artículos 38 y 39 ibídem, contemplan lo relacionado con multas y sanciones a “las personas jurídicas autorizadas como agencias de gestión y colocación de empleo o bolsas de empleo”, que incumplan los principios, obligaciones o prohibiciones establecidos para la prestación del servicio público de Empleo.

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

El artículo 195 de la Ley 1955 de 2019, y los 24, literales a) y c), 25, 26, 27, 28, 33, 37, 38 y 39 de la Ley 1636 de 2013, se encuentran vigentes.

3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

Se modifican los artículos 2.2.6.1.2.9, 2.2.6.1.2.15, 2.2.6.1.2.17, 2.2.6.1.2.18, 2.2.6.1.2.19, 2.2.6.1.2.20, 2.2.6.1.2.21, 2.2.6.1.2.22, 2.2.6.1.2.23, 2.2.6.1.2.26, 2.2.6.1.2.27, 2.2.6.1.2.29, 2.2.6.1.2.32, 2.2.6.1.2.36, 2.2.6.1.2.38, 2.2.6.1.2.42, 2.2.6.1.2.43 y 2.2.6.1.2.44 del Decreto 1072 de 2015.

3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)

No se presentan decisiones de este tipo que afecten directamente y sean relevantes para la expedición del acto.

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

N/A

4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)

La norma propuesta no genera impacto fiscal.



5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)

No requiere de disponibilidad presupuestal.

6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN (Si se requiere)

No tiene impacto medioambiental ni sobre el patrimonio cultural de la Nación.

7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)

ANEXOS:

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria
(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)

X

Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)

Informe de observaciones y respuestas
(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)

X

Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio
(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)

Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública
(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)

X

Otro
(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)



Aprobó:

AMANDA PARDO OLARTE

Jefe de la Oficina Jurídica

MARTHA LILIANA AGUDELO VALENCIA

Directora de Generación y Protección del Empleo y Subsidio Familiar
Ministerio del Trabajo

ANGI VIVIANA VELÁSQUEZ VELÁSQUEZ

Directora
Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo –UAESPE

JUAN MANUEL PULIDO VILLEGAS

Subdirector de Administración y Seguimiento UAESPE

PABLO ANTONIO ORDOÑEZ PEÑA

Secretario General
Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo –UAESPE

JUAN MANUEL ARBOLEDA ARCINIEGAS

Contratista
Dirección de Generación y Protección del Empleo y Subsidio Familiar
Ministerio del Trabajo

LUZ ADRIANA ARBOLEDA VILLAMIL

Coordinadora Grupo de Gestión de Políticas Activas de Empleo –Ministerio del Trabajo



El futuro
es de todos

Gobierno
de Colombia

FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

NATHALIA BARRIOS BARRERA

Coordinadora Seguimiento y Administración Red de Prestadores –UAESPE