

PROYECTO DE LEY NÚMERO _____ DE 2026 CÁMARA

"Por la cual se crea el Programa CRECE (CREACIÓN DE EMPLEO FORMAL CON ENFOQUE REGIONAL PARA JÓVENES, CABEZAS DE FAMILIA Y ECONOMÍA POPULAR)"

Bogotá D.C., 20 de julio de 2026.

Honorable

**PRESIDENTE
CÁMARA DE REPRESENTANTES**
Ciudad.

REFERENCIA: Presentación Proyecto de Ley número _____ de 2026 Cámara *"Por la cual se crea el Programa CRECE (CREACIÓN DE EMPLEO FORMAL CON ENFOQUE REGIONAL PARA JÓVENES, CABEZAS DE FAMILIA Y ECONOMÍA POPULAR)"*.

Respetado Señor Presidente:

Por medio de la presente y de conformidad con lo establecido en el artículo 154 de la Constitución Política y el artículo 140 de la Ley 5 de 1992 *"Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes"*, me permito someter a consideración del Honorable Congreso de la República el Proyecto de Ley *"Por la cual se crea el Programa CRECE (CREACIÓN DE EMPLEO FORMAL CON ENFOQUE REGIONAL PARA JÓVENES, CABEZAS DE FAMILIA Y ECONOMÍA POPULAR)"*, el cual tiene como objeto subsidiar parte de los costos de seguridad social de empresas, trabajadores independientes con capacidad empleadora y organizaciones de la economía popular que generen o sostengan empleo formal neto para jóvenes entre 18 y 28 años sin experiencia laboral previa y para madres cabeza de familia, con enfoque territorial prioritario en municipios con mayores índices de pobreza, afectación por el conflicto y ruralidad.

Del Señor presidente de la Honorable Cámara de Representantes,

Maria Camila Salas Salas

Representante a la Cámara- Dpto. Bolívar

PROYECTO DE LEY NÚMERO _____ DE 2026 CÁMARA

“Por la cual se crea el Programa CRECE (CREACIÓN DE EMPLEO FORMAL CON ENFOQUE REGIONAL PARA JÓVENES, CABEZAS DE FAMILIA Y ECONOMÍA POPULAR)”

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 1º. Objeto: La presente ley crea el Programa CRECE (CREACIÓN DE EMPLEO FORMAL CON ENFOQUE REGIONAL PARA JÓVENES, CABEZAS DE FAMILIA Y ECONOMÍA POPULAR), con el fin de subsidiar parte de los costos de seguridad social de empresas, trabajadores independientes con capacidad empleadora y organizaciones de la economía popular que generen o sostengan empleo formal neto para jóvenes entre 18 y 28 años sin experiencia laboral previa y para madres cabeza de familia, con enfoque territorial prioritario en municipios con mayores índices de pobreza, afectación por el conflicto y ruralidad.

ARTÍCULO 2º. Definiciones: Para efectos de la presente ley se adoptan las siguientes definiciones:

- Joven sin experiencia laboral: persona entre 18 y 28 años que no haya tenido un contrato de trabajo formal, el cual se validará con reporte en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA).
- Madre cabeza de familia: se aplicará la definición contenida en el artículo 2 de la Ley 1232 de 2008.
- Empleo formal neto: aumento verificable en el número de trabajadores reportados en la PILA por el empleador beneficiario, con respecto al promedio de los seis (6) meses anteriores a la primera postulación, o sostenimiento de trabajadores de las poblaciones objetivo ya vinculados en ese período.

ARTÍCULO 3º. Créase el CRECE dirigido a subsidiar parte de los costos de seguridad social de las Mipymes, trabajadores independientes con capacidad empleadora y organizaciones de la economía popular que generen o sostengan empleo formal para las poblaciones objetivo, definidas en esta ley, con enfoque territorial prioritario en municipios con mayores índices de pobreza, afectación por el conflicto y ruralidad.

ARTÍCULO 4º. CUPOS ANUALES: El Gobierno Nacional fijará anualmente, mediante decreto expedido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio del Trabajo, el número de cupos disponibles para cada ciclo de postulación del Programa CRECE, con sujeción al marco fiscal de mediano plazo y a la disponibilidad presupuestal de cada vigencia.

La asignación de cupos deberá respetar en todo caso la cuota territorial mínima establecida en el artículo de enfoque territorial de esta ley, garantizando que al menos el sesenta por ciento (60%) de los cupos se asignen a empleadores ubicados fuera de las cinco ciudades principales, con distribución proporcional al peso poblacional de cada departamento.

Cuando los cupos disponibles en un ciclo se agoten antes del cierre del período de postulación, el Gobierno Nacional podrá, mediante resolución conjunta de los Ministerios de Hacienda y Trabajo, abrir cupos adicionales con cargo a las disponibilidades presupuestales de la vigencia, sin que ello implique modificación del decreto de cupos anuales.

Parágrafo. Los cupos no utilizados en municipios priorizados durante la ventana exclusiva de postulación no podrán reasignarse a municipios no priorizados en el mismo ciclo, salvo que el Gobierno Nacional certifique, mediante acto motivado, la ausencia de demanda suficiente en dichos municipios.

ARTÍCULO 4º. Beneficiarios: Podrán acceder al Programa de Impulso al Empleo Formal para Jóvenes y Madres Cabeza de Familia, los empleadores que cumplan la totalidad de los siguientes requisitos:

1. Acreditar que el número de trabajadores reportados en la PILA no supera los cien (100) al momento de la postulación, o pertenecer a la economía popular en los términos de esta ley.
2. Estar al día en el pago de aportes a seguridad social de la totalidad de sus trabajadores a través de la PILA al momento de cada postulación. No se exigirá registro mercantil a quienes no estén obligados a tenerlo.
3. Acreditar que la vinculación que origina el beneficio corresponde a un joven sin experiencia laboral o a una madre cabeza de familia, conforme a las definiciones del artículo 2º.
4. Acreditar la generación de empleo formal neto o el sostenimiento de empleo existente de las poblaciones objetivo, conforme al artículo 4º de esta ley.
5. No tener participación de la Nación y/o sus entidades descentralizadas.

6. Contar con cuenta bancaria o producto de depósito en una entidad vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia o la Superintendencia de Economía Solidaria, a nombre del empleador.

Parágrafo 1°. Un mismo empleador puede acceder al beneficio por distintos trabajadores de las poblaciones objetivo, siempre que acredite el empleo neto adicional correspondiente a cada uno de ellos.

Parágrafo 2°. Las grandes empresas, las entidades públicas y las empresas con participación del Estado quedan expresamente excluidas del programa.

ARTÍCULO 4°. Modalidades del subsidio. El Programa de Impulso al Empleo Formal para Jóvenes y Madres Cabeza de Familia operará bajo dos modalidades con porcentajes diferenciados:

Año	Modalidad A — Nuevo empleo (contratación neta adicional)	Modalidad B — Sostenimiento (empleos existentes de la población objetivo)	Municipios priorizados (+adicional)
Año 1	30% de la cotización mensual a seguridad social	20% de la cotización mensual a seguridad social	+5 puntos porcentuales adicionales
Año 2	20% de la cotización mensual a seguridad social	15% de la cotización mensual a seguridad social	+5 puntos porcentuales adicionales
Año 3	10% de la cotización mensual a seguridad social	8% de la cotización mensual a seguridad social	+3 puntos porcentuales adicionales

Parágrafo 1°. La cotización a seguridad social base para el cálculo del subsidio comprende los aportes a salud, pensión y riesgos laborales del empleador.

Parágrafo 2°. El subsidio se contará desde el inicio del primer contrato de trabajo del trabajador objetivo con el empleador beneficiario. Al vencer el tercer año, no habrá renovación automática del beneficio por el mismo trabajador.

Parágrafo 3°. La terminación del contrato de trabajo del trabajador beneficiario por justa causa imputable al trabajador, conforme a las causales establecidas en el artículo 62 del Código Sustantivo del Trabajo, no generará obligación de restitución de los subsidios ya desembolsados al empleador. En este caso, el beneficio se suspenderá a partir del período siguiente a la desvinculación, sin perjuicio de que el empleador pueda postularse nuevamente por un nuevo trabajador de las poblaciones objetivo que ocupe el cargo vacante.

El empleador deberá reportar la novedad de retiro y su causal a través de la PILA dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la terminación del contrato. El incumplimiento de este reporte dará lugar a las sanciones previstas en el artículo 10° de esta ley.

ARTÍCULO 5°. Enfoque territorial: Para garantizar la distribución equitativa de los recursos del programa, se establecen los siguientes mecanismos:

7. Cuota regional mínima: el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la UGPP distribuirán el presupuesto anual del programa de manera que al menos el sesenta por ciento (60%) de los recursos beneficien a empresas ubicadas fuera de los municipios de Bogotá D.C., Medellín, Cali, Barranquilla y sus respectivas áreas metropolitanas. Esta distribución se hará en proporción al peso poblacional de cada departamento, según las proyecciones del DANE.
8. Mayor subsidio en municipios priorizados: los empleadores ubicados en municipios PDET, ZOMAC, o con IPM superior al cuarenta por ciento (40%), o clasificados como rurales o rurales dispersos, recibirán el porcentaje adicional establecido en la tabla del artículo 4°.

Parágrafo. El Gobierno Nacional, a través del DNP, actualizará anualmente la clasificación de municipios priorizados, tomando como base el IPM certificado por el DANE y la clasificación de ruralidad del DNP.

ARTÍCULO 6°. Controles y verificación: Con el fin de garantizar la correcta destinación de los recursos públicos, la UGPP definirá los controles adecuados para la verificación de los requisitos del Programa CRECE.

ARTÍCULO 7°. Operación del programa: La operación del CRECE estará a cargo de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP), con las siguientes reglas de funcionamiento:

9. El programa operará mediante ciclos mensuales de postulación, en los que los empleadores acreditarán el cumplimiento de los requisitos a través de la plataforma digital de la UGPP.
10. Los desembolsos se realizarán directamente en la cuenta bancaria del empleador registrada en la plataforma, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al cierre del ciclo de validación.
11. La UGPP publicará mensualmente, en su portal web, la lista de empleadores beneficiarios, el número de trabajadores objetivo, subsidiados por municipio y el monto total desembolsado, desagregado por departamento y por modalidad. Esta información será de acceso público y permanente.
12. El programa adoptará una plataforma de postulación simplificada para empleadores de la economía popular, con asistencia técnica presencial en municipios priorizados a través de los Centros de Atención Empresarial del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y las Cámaras de Comercio.

ARTÍCULO 8°. Régimen sancionatorio: El empleador que suministre información falsa o incumplida para acceder o mantener el beneficio estará sujeto a la restitución inmediata de la totalidad de los recursos recibidos indebidamente, con los intereses de mora correspondientes según las tasas del Código Civil.

Adicionalmente, estará inhabilitado para acceder al Programa CRECE por un período de cinco (5) años contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que determine el incumplimiento. Las sanciones penales a que haya lugar conforme al Código Penal, en particular las previstas para el peculado por apropiación en favor de terceros y la falsedad en documento privado.

Parágrafo. La responsabilidad establecida en este artículo recae solidariamente sobre el representante legal o administrador del empleador beneficiario. La UGPP adelantará las actuaciones administrativas correspondientes conforme al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo — CPACA.

ARTÍCULO 10°. Seguimiento y evaluación: El Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Trabajo y el DNP, publicará un informe semestral de resultados del programa que incluirá como mínimo:

- Número de empleos generados y sostenidos, desagregados por sexo, edad, municipio y sector económico.
- Porcentaje de los recursos ejecutados en municipios priorizados.
- Tasa de permanencia de los trabajadores objetivo en el empleo formal seis (6) y doce (12) meses después de su primera vinculación.
- Resultado de las auditorías del Ministerio del Trabajo y los hallazgos de la Contraloría General de la República.

Parágrafo. El DNP realizará una evaluación de impacto del programa al tercer año de su implementación, cuyos resultados servirán de base para determinar la continuidad, ajuste o terminación del mismo mediante decreto reglamentario.

ARTÍCULO 11°. Reglamentación: El Gobierno Nacional reglamentará la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes a su promulgación. La reglamentación establecerá, entre otros aspectos, el procedimiento de postulación y validación, los mecanismos de cruce de información interinstitucional, la asistencia técnica para economía popular en municipios priorizados, y el mecanismo de actualización anual de la clasificación territorial.

ARTÍCULO 12°. Vigencia: La presente ley rige a partir de su promulgación, deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Maria Camila Salas Salas

Representante a la Cámara- Dpto. Bolívar

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Objetivo y relevancia del proyecto de ley.

Objetivo

La presente ley crea el Programa CRECE (CREACIÓN DE EMPLEO FORMAL CON ENFOQUE REGIONAL PARA JÓVENES, CABEZAS DE FAMILIA Y ECONOMÍA POPULAR), con el fin de subsidiar parte de los costos de seguridad social de empresas, trabajadores independientes con capacidad empleadora y organizaciones de la economía popular que generen o sostengan empleo formal neto para jóvenes entre 18 y 28 años sin experiencia laboral previa y para madres cabeza de familia, con enfoque territorial prioritario en municipios con mayores índices de pobreza, afectación por el conflicto y ruralidad.

Relevancia

Colombia enfrenta una persistente dualidad en su mercado laboral: mientras la economía formal ofrece estabilidad, seguridad social y acceso a crédito, más del 55% de los ocupados en el país trabajan en condiciones de informalidad. Esta brecha golpea de manera desproporcionada a dos grupos vulnerables: los jóvenes entre 18 y 28 años sin experiencia laboral certificada, y las mujeres cabeza de familia que, además de sus responsabilidades de cuidado, enfrentan barreras estructurales de acceso al mercado formal.

Según el DANE, la tasa de desempleo juvenil en Colombia supera el 18%, más del doble del promedio nacional. Las madres cabeza de familia, por su parte, reportan tasas de informalidad superiores al 65% en municipios de tamaño intermedio y zonas rurales. Estos datos revelan que el problema no es de oferta de trabajo, sino de costos y barreras de entrada al empleo formal para estos perfiles.

Durante la pandemia del COVID-19, el Gobierno Nacional implementó el Programa de Apoyo al Empleo Formal — PAEF (Decreto Legislativo 639 de 2020 y Ley 2155 de 2021), que subsidió parte de la nómina de empresas que mantuvieran sus trabajadores vinculados. Estudios del Banco de la República y de la Universidad de los Andes demuestran que el programa protegió más de 3.2 millones de empleos y aumentó en 4 puntos porcentuales la probabilidad de supervivencia de las empresas beneficiarias, con efectos especialmente significativos en micro y pequeñas empresas.

Sin embargo, el PAEF original presentó limitaciones que este proyecto subsana: (i) concentración geográfica en las cinco principales ciudades del país; (ii) exclusión de

personas naturales y microempresas más pequeñas; (iii) ausencia de criterios poblacionales para focalizar el beneficio en grupos con mayores barreras de empleabilidad; y (iv) monto fijo insuficiente para sostener empleos en economías regionales con menor capacidad contributiva.

El presente proyecto de ley recoge las lecciones aprendidas del PAEF original para crear un instrumento permanente, focalizado y territorialmente equitativo, que incentive la generación de empleo formal neto para jóvenes y madres cabeza de familia, con especial énfasis en las Mipymes y la economía popular de las regiones.

La crisis del empleo juvenil

La tasa de desempleo juvenil alcanzó el 19,7% en el primer trimestre de 2026, cifra que contrasta con el índice general de desempleo situado en el 11,0% para el mismo período.⁴ Esta brecha —casi el doble del promedio nacional— tiene causas estructurales bien documentadas: la falta de experiencia laboral certificada como barrera de entrada, las restricciones de acceso a educación superior y técnica, y la discriminación por edad en la oferta de vacantes formales.

La brecha de género dentro del desempleo juvenil es igualmente alarmante. En el período febrero–abril de 2024, la tasa de desempleo para las mujeres jóvenes fue de 22,2%, mientras que la de los hombres se ubicó en 13,7%.⁵ Esta disparidad refleja cómo la maternidad temprana y las cargas de cuidado no remunerado inciden directamente en la empleabilidad de las mujeres jóvenes. Aproximadamente el 60% de las mujeres jóvenes ocupadas y el 70% de los hombres jóvenes mantienen empleos informales, sin acceso a seguridad social ni estabilidad laboral.

El fenómeno trasciende el desempleo medido. La población de jóvenes que no estudian ni trabajan asciende a 2,6 millones de personas, lo que representa el 24,2% del total de jóvenes en Colombia.⁶ Esta cifra representa una pérdida irreversible de capital humano y un riesgo social de largo plazo que ninguna política de corto plazo ha logrado revertir de manera sostenida.

Las personas cabeza de familia: doble carga, menor protección

Las personas cabeza de familia —en su mayoría mujeres— enfrentan simultáneamente las responsabilidades de sostenimiento del hogar y las barreras estructurales del mercado laboral formal. Al cierre de 2025, la informalidad afectaba al 52,4% de las mujeres

ocupadas a nivel nacional.³ Esta situación es sustancialmente más grave en las regiones Caribe y Pacífico, precisamente las zonas donde el Programa CRECE activa sus mecanismos de focalización territorial reforzada. La desocupación femenina en 2024 fue del 12,7%, frente al 8,2% de los hombres, con 1,39 millones de mujeres desocupadas.⁶

El PAEF: lecciones aprendidas

Resultados demostrados

Durante la pandemia del COVID-19, el Gobierno Nacional implementó el Programa de Apoyo al Empleo Formal — PAEF (Decreto Legislativo 639 de 2020 y Ley 2155 de 2021). Su evaluación constituye la evidencia empírica más rigurosa disponible sobre la efectividad de los subsidios a la nómina en el contexto colombiano.

Estudios con datos administrativos y metodología de diferencias en diferencias para múltiples períodos demuestran que el programa frenó la destrucción de empleo en las firmas beneficiarias y que las compañías con PAEF presentaron una probabilidad de supervivencia superior en 4,0 puntos porcentuales frente a las que no obtuvieron los subsidios.⁷

El efecto fue especialmente significativo en las empresas más pequeñas. Una evaluación posterior del Banco de la República sobre la segunda fase del PAEF muestra efectos positivos y persistentes en firmas de hasta cincuenta empleados, con un efecto promedio de incremento del empleo de 0,4 puntos porcentuales, con mayor alcance en turismo y áreas relacionadas con las artes, donde el impacto promedio se estimó en alrededor de 39 puntos porcentuales.⁸ Este hallazgo respalda directamente la decisión del Programa CRECE de limitar el beneficio a Mipymes y economía popular.

En otras palabras, el PAEF protegió más de 3,2 millones de empleos entre mayo de 2020 y marzo de 2021 y el 92,1% de los beneficios llegó a micro, pequeñas y medianas empresas. (Banco de la República y Universidad de los Andes, 2022)

Limitaciones que el Programa CRECE corrige

Pese a los resultados, el PAEF original presentó cuatro déficits estructurales que este proyecto subsana de manera explícita:

- **Concentración geográfica.** Los recursos del PAEF se concentraron mayoritariamente en las cinco principales ciudades del país. El Programa CRECE introduce una cuota territorial mínima del 60% y una ventana de postulación exclusiva de 15 días hábiles para municipios priorizados.

- **Exclusión de la economía popular.** El requisito de registro mercantil, declarado inconstitucional por la Corte Constitucional en la Sentencia C-459 de 2020, dejó fuera a los actores con mayor necesidad. El CRECE ancla la elegibilidad exclusivamente a la PILA, sin exigir matrícula mercantil.
- **Ausencia de focalización poblacional.** El PAEF protegió empleo existente sin diferenciar a las poblaciones con mayores barreras de acceso al mercado formal. El CRECE introduce dos modalidades —generación y sostenimiento— con porcentajes diferenciados y criterios poblacionales verificables.
- **Monto fijo insuficiente.** La transferencia por trabajador del PAEF original resultó insuficiente en regiones con menor capacidad productiva. El CRECE adopta un porcentaje de la cotización a seguridad social como base de cálculo, haciéndolo automáticamente proporcional al salario del trabajador.

Experiencias internacionales comparadas

El diseño del Programa CRECE recoge la evidencia internacional disponible sobre instrumentos similares, incorporando sus fortalezas y evitando sus errores de implementación.

Brasil — Jovem Aprendiz

Brasil aprobó legislación que establece subsidios para la contratación de jóvenes aprendices que incluya formación, con el objetivo de facilitar la transición de la escuela al empleo formal. La ley exige a las medianas y grandes empresas que cubran entre cinco y quince por ciento de su fuerza laboral con puestos para jóvenes entre 14 y 24 años, con una jornada de seis horas y remuneración mínima nacional. Entre 2005 y 2015, más de dos millones de jóvenes brasileños se beneficiaron de estos modelos de formación y contratación.⁹ La lección central: los incentivos a la contratación funcionan cuando están atados a condiciones verificables de permanencia y formación —principio que el CRECE adopta mediante la verificación mensual por PILA y el escalonamiento del subsidio.

Chile — Subsidio al Empleo Joven (SEJ) y Bono al Trabajo de la Mujer (BTM)

Chile implementó dos instrumentos paralelos con poblaciones objetivo similares a las del CRECE: el Subsidio al Empleo Joven para personas entre 18 y 25 años, y el Bono al Trabajo de la Mujer para mujeres vulnerables entre 25 y 59 años. Ambos programas ofrecen subsidios a las trabajadoras y a los empleadores. La evaluación muestra que los programas son efectivos pero tienen limitaciones de cobertura: las tasas de cobertura del SEJ y el BTM se sitúan en 30,2% y 19,1% respectivamente.¹⁰ El CRECE responde a esta lección con una

plataforma de postulación simplificada y asistencia técnica presencial en municipios priorizados a través de los Centros de Atención Empresarial del MinCIT y las Cámaras de Comercio.

México, Costa Rica, Ecuador, Panamá y Argentina — Primer empleo

La modalidad de contrato de aprendizaje vía subsidio a empleadores es implementada también por Jóvenes Construyendo el Futuro en México, Mi Primer Empleo en Costa Rica, Mi Primer Empleo en Ecuador, Aprender Haciendo en Panamá y el programa Jóvenes en Argentina.¹¹ Este consenso regional confirma que el instrumento tiene respaldo técnico amplio y que el Programa CRECE no es una innovación sin precedente, sino una adaptación de modelos probados con ajustes específicos para la realidad colombiana y su heterogeneidad territorial.

El consenso de la OIT

La Conferencia Internacional del Trabajo de junio de 2015 adoptó una Recomendación que reconoce los subsidios a la contratación como uno de los instrumentos más eficaces para reducir la informalidad en economías en desarrollo, siempre que estén acompañados de verificación efectiva y de una duración suficiente para generar permanencia en el empleo formal.¹² El diseño escalonado del CRECE —30%, 20%, 10% en años sucesivos— responde directamente a esta recomendación.

Antecedentes normativos y jurisprudenciales

El diseño de este proyecto incorpora las observaciones de constitucionalidad formuladas por la Corte Constitucional en la Sentencia C-459 de 2020, en la que se revisó el Decreto Legislativo 639 de 2020. La Corte identificó tres disposiciones problemáticas que este proyecto corrige desde su origen:

- Registro mercantil como requisito excluyente: la Corte declaró inconstitucional exigir registro mercantil a aportantes que, sin estar obligados a tenerlo, realizan adecuadamente sus aportes a seguridad social. Este proyecto utiliza exclusivamente la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes — PILA — como criterio de elegibilidad, sin exigir registro mercantil.
- Discriminación entre personas naturales y jurídicas: la Corte señaló que esta distinción generaba un privilegio injustificado en favor de quienes ya contaban con ventajas comparativas. Este proyecto equipara el tratamiento entre personas

naturales y jurídicas empleadoras, siempre que coticen al sistema de seguridad social.

- Destinación del subsidio a cubrir créditos del trabajador: la Corte declaró inconstitucional la cláusula que permitía descontar obligaciones crediticias del trabajador con cargo al subsidio. Este proyecto prohíbe expresamente cualquier descuento, cesión o pignoración del beneficio.

Adicionalmente, el proyecto se fundamenta en los artículos 13, 25, 43, 53 y 333 de la Constitución Política, que protegen la igualdad material, el trabajo en condiciones dignas, los derechos especiales de la mujer, los principios mínimos del trabajo y la libre empresa con función social.

Problemática para resolver.

El mercado laboral colombiano presenta una combinación persistente de desempleo, informalidad y desigualdad territorial que afecta de manera desproporcionada a jóvenes sin experiencia laboral, madres cabeza de familia y pequeñas unidades productivas.

Aunque en los últimos años el país ha recuperado parte del empleo perdido durante la pandemia, la recuperación ha sido heterogénea. Las principales ciudades concentran una mayor proporción del empleo formal, mientras que los municipios intermedios, rurales y aquellos afectados por el conflicto continúan registrando mayores niveles de informalidad, menor productividad y menores oportunidades laborales.

Esta situación responde, entre otros factores, a la existencia de altos costos de vinculación laboral formal para las micro, pequeñas y medianas empresas, así como para los trabajadores independientes con capacidad empleadora y las organizaciones de la economía popular. Para este tipo de empleadores, las cotizaciones al Sistema de Seguridad Social representan una proporción importante del costo total de contratación, circunstancia que desincentiva la generación de nuevos empleos o induce a mantener relaciones laborales informales.

La problemática adquiere una dimensión aún mayor en el caso de los jóvenes que buscan acceder por primera vez al mercado laboral. La ausencia de experiencia previa constituye una barrera que limita su contratación formal, generando un círculo vicioso en el que no pueden adquirir experiencia porque no encuentran oportunidades de empleo, y no consiguen empleo precisamente por carecer de experiencia.

En el caso de las madres cabeza de familia, además de enfrentar mayores tasas de desempleo e informalidad, deben asumir responsabilidades de cuidado que restringen sus posibilidades de inserción laboral y aumentan su vulnerabilidad económica. Esta realidad tiene efectos no solamente sobre las mujeres, sino también sobre los hogares que dependen de sus ingresos.

Si bien el Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) demostró que los subsidios a la nómina pueden proteger y preservar el empleo, dicha experiencia también evidenció la necesidad de avanzar hacia instrumentos permanentes, focalizados y territorialmente diferenciados que incentiven la creación de nuevo empleo formal y no únicamente la preservación del existente.

En consecuencia, el problema público que aborda esta iniciativa consiste en la insuficiente generación de empleo formal para poblaciones con mayores barreras de acceso al mercado laboral, particularmente en regiones con mayores niveles de pobreza, ruralidad y afectación por el conflicto, debido a los altos costos de contratación y a la ausencia de incentivos permanentes para los pequeños empleadores.

Beneficios de la iniciativa.

La creación del Programa CRECE permitirá fortalecer la política pública de generación de empleo formal mediante un instrumento focalizado, verificable y territorialmente equitativo.

En primer lugar, contribuirá a reducir las barreras económicas que enfrentan las Mipymes, los trabajadores independientes con capacidad empleadora y las organizaciones de la economía popular para contratar formalmente trabajadores pertenecientes a poblaciones con mayores dificultades de inserción laboral.

En segundo lugar, promoverá la transición desde la informalidad hacia el empleo formal, ampliando la cobertura del Sistema General de Seguridad Social y fortaleciendo la protección social de jóvenes y madres cabeza de familia.

En tercer lugar, favorecerá una distribución más equilibrada de los incentivos públicos entre las regiones del país, mediante criterios de focalización que priorizan municipios PDET, ZOMAC, rurales y con mayores niveles de pobreza multidimensional, contribuyendo a disminuir las brechas territoriales del mercado laboral.

En cuarto lugar, fortalecerá el tejido empresarial regional al dirigir los incentivos hacia las micro, pequeñas y medianas empresas y hacia la economía popular, sectores que generan una proporción significativa del empleo nacional pero que enfrentan mayores restricciones financieras para formalizar trabajadores.

En quinto lugar, mejorará la eficiencia del gasto público mediante un esquema de subsidios condicionado a resultados verificables a través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), permitiendo un control permanente sobre la generación y sostenimiento del empleo formal.

Finalmente, el Programa CRECE incorpora mecanismos de seguimiento, evaluación de impacto y transparencia que facilitarán la medición de sus resultados, permitiendo ajustar su diseño con base en evidencia y garantizando el uso eficiente de los recursos públicos.

Declaración de impedimento.

De conformidad con lo previsto en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, se deja constancia de que el presente proyecto de ley contiene disposiciones de carácter general, abstracto e impersonal, dirigidas a establecer un programa nacional de subsidios para la generación y sostenimiento de empleo formal, sin que sus disposiciones otorguen beneficios particulares, directos, actuales o específicos a los congresistas ni a sus cónyuges, compañeros permanentes o parientes dentro de los grados previstos en la ley.

La iniciativa establece reglas generales de acceso aplicables a todos los empleadores que cumplan las condiciones objetivas previstas en la ley, bajo procedimientos reglamentados por el Gobierno Nacional y sujetos a disponibilidad presupuestal.

Lo anterior se expresa sin perjuicio del deber que tiene cada congresista de analizar autónomamente la existencia de eventuales conflictos de interés conforme a sus circunstancias particulares.

Impacto Fiscal

El subsidio del Programa CRECE está estructurado como un porcentaje de la cotización a seguridad social, no como un monto fijo, lo que hace que su costo fiscal sea proporcional al número de beneficiarios efectivos y al salario de los trabajadores vinculados. El escalonamiento del beneficio en tres años —30%, 20%, 10% para empleo nuevo— garantiza que el costo fiscal disminuya progresivamente a medida que los empleadores internalizan los beneficios de la formalización.

El Gobierno Nacional fijará anualmente los cupos disponibles mediante decreto, con sujeción al Marco Fiscal de Mediano Plazo, garantizando en todo caso la cuota territorial

mínima del 60%. Este mecanismo cumple con los requisitos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 sobre sostenibilidad fiscal, toda vez que el gasto queda subordinado a la disponibilidad presupuestal de cada vigencia y sujeto a evaluación de impacto al tercer año de implementación.

Contenido del proyecto de ley.

El proyecto de ley está integrado por doce (12) artículos mediante los cuales se crea el Programa CRECE como instrumento de política pública para incentivar la generación y sostenimiento del empleo formal.

El artículo 1 establece el objeto de la ley y define el propósito del programa.

El artículo 2 incorpora las definiciones necesarias para delimitar las poblaciones objetivo y precisar los conceptos de empleo formal neto, joven sin experiencia laboral y madre cabeza de familia.

Los artículos 3 al 5 desarrollan la estructura del programa, determinando sus beneficiarios, modalidades de subsidio, porcentaje de los incentivos y criterios de focalización territorial, incorporando mecanismos que priorizan municipios con mayores niveles de pobreza, ruralidad y afectación por el conflicto.

Los artículos 6 al 8 regulan los mecanismos de control, operación y régimen sancionatorio, asignando a la UGPP la verificación de requisitos y garantizando el adecuado uso de los recursos públicos mediante cruces de información y procedimientos administrativos.

El artículo 10 establece los mecanismos de seguimiento y evaluación del programa, incorporando indicadores de resultados y una evaluación de impacto a cargo del Departamento Nacional de Planeación, con el propósito de medir su efectividad y facilitar eventuales ajustes de política pública.

Finalmente, los artículos 11 y 12 regulan la reglamentación por parte del Gobierno Nacional y la entrada en vigencia de la ley.

Maria Camila Salas Salas

Representante a la Cámara- Dpto. Bolívar

Bibliografía

- Banco de la República. (2024). *Nueva evidencia sobre la informalidad laboral y empresarial en Colombia*. Ensayos sobre Política Económica — ESPE No. 108. <https://investiga.banrep.gov.co>
- Bonilla Mejía, L., Flórez, L., Hermida, D., Lasso Valderrama, F., Morales, L. F., & Pulido, J. (2022). *El impacto del Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF) sobre la preservación de empleos en Colombia ante el choque del COVID-19*. Documentos CEDE No. 26. Universidad de los Andes. <https://repositorio.uniandes.edu.co>
- Congreso de la República. (2020). *Decreto Legislativo 639 de 2020*. Por el cual se crea el Programa de Apoyo al Empleo Formal — PAEF. Diario Oficial No. 51.305.
- Congreso de la República. (2021). *Ley 2155 de 2021*. Por medio de la cual se expide la Ley de Inversión Social. Diario Oficial No. 51.750.
- Congreso de la República. (1993). *Ley 82 de 1993*. Normas para apoyar de manera especial a la mujer cabeza de familia.
- Congreso de la República. (2013). *Ley 1622 de 2013*. Estatuto de Ciudadanía Juvenil.
- Congreso de la República. (2000). *Ley 590 de 2000*. Por la cual se dictan disposiciones para promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas.
- Congreso de la República. (2003). *Ley 819 de 2003*. Normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal.
- Corte Constitucional. (2020). *Sentencia C-459 de 2020*. M.P. José Fernando Reyes Cuartas. Control automático de constitucionalidad del Decreto Legislativo 639 de 2020.
- Corte Constitucional. (2003). *Sentencia C-098 de 2003*. M.P. Jaime Córdoba Triviño. Exequibilidad de la Ley 82 de 1993 extendida a hombres cabeza de familia.
- Corte Constitucional. (2006). *Sentencia C-667 de 2006*. M.P. Jaime Araújo Rentería. Medidas de diferenciación positiva y acción afirmativa.
- Corte Constitucional. (2009). *Sentencia T-606 de 2009*. Protección reforzada de personas cabeza de familia ante terminación del contrato laboral.
- DANE. (2025, noviembre). *Boletín técnico: Empleo informal y seguridad social — trimestre julio-septiembre 2025*. Gran Encuesta Integrada de Hogares. <https://www.dane.gov.co>
- DANE. (2026, febrero). *Boletín técnico: Empleo informal y seguridad social — trimestre octubre-diciembre 2025*. Gran Encuesta Integrada de Hogares. <https://www.dane.gov.co>
- DANE. (2026, julio). *Empleo y desempleo — mayo 2026*. Gran Encuesta Integrada de Hogares. <https://www.dane.gov.co>
- Fedesarrollo. (2026). *Todavía 12,7 millones de colombianos están dentro de la informalidad laboral*. <https://www.fedesarrollo.org.co>
- Grupo de Análisis del Mercado Laboral — GAMLA. (2023). *Estabilización del mercado laboral con indicios de deterioro para 2023 y evaluación del Programa de Apoyo al Empleo Formal*

(PAEF). Reporte de Mercado Laboral No. 28. Banco de la República. <https://repositorio.banrep.gov.co>

Infobae Colombia. (2026, marzo). Colombia reduce el desempleo a 10,9%, pero más del 55% sigue en la informalidad. <https://www.infobae.com/colombia>

Inostroza Correa, M. A., Flores Arenas, B., & Eberhard Aguirre, J. (2025). Subsidios de formalización laboral femenina: una propuesta. En *Propuestas para Chile 2024*. Centro de Políticas Públicas UC. <https://politicaspublicas.uc.cl>

Nah, C., Olmedo, R., & May, D. (2021). Inserción laboral juvenil: una revisión para América Latina y México. *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, 24(1). <https://www.scielo.org.mx>

Organización Internacional del Trabajo — OIT. (2015). *Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal* (Recomendación N.º 204). 104.ª Conferencia Internacional del Trabajo. <https://www.ilo.org>

Organización Internacional del Trabajo — OIT. (2024). *El empleo formal: un camino clave para garantizar la participación de los jóvenes*. <https://www.ilo.org>

Portafolio. (2026, enero). Subsidios a pymes: la 'válvula de escape' para sostener empleo formal tras el alza del mínimo. <https://www.portafolio.co>

Portafolio. (2026, febrero). La informalidad laboral cerró 2025 en 55,7% y confirma un estancamiento en la calidad del empleo. <https://www.portafolio.co>

Veza, E. (2021). *¿Qué sabemos sobre los programas y políticas de primer empleo en América Latina?* Organización Internacional del Trabajo. <https://www.ilo.org>