Bogotá, junio de 2020

Honorable Representante

**JOHN JAIRO ROLDÁN AVENDAÑO**

Presidente Comisión Tercera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes

Ciudad

**Asunto: Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de Ley No. 169 de 2019 Cámara “POR MEDIO DEL CUAL SE CREAN OPORTUNIDADES LABORALES A LOS JÓVENES DEL PAÍS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.**

Respetado Sr. Presidente:

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 174 y 175 de la Ley 5ª de 1992 y en atención a la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, nos permitimos presentar el informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No. 169 de 2019 Cámara “POR MEDIO DEL CUAL SE CREAN OPORTUNIDADES LABORALES A LOS JÓVENES DEL PAÍS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

Cordialmente,



**SARA ELENA PIEDRAHITA LYONS
Representante a la Cámara
Coordinadora Ponente**

**NUBIA LÓPEZ MORALES
Representante a la Cámara
Ponente**

**KATHERINE MIRANDA PEÑA
Representante a la Cámara
Ponente**

**NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO
Representante a la Cámara
Ponente**

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NO. 169 de 2019 CÁMARA “POR MEDIO DEL CUAL SE CREAN OPORTUNIDADES LABORALES A LOS JÓVENES DEL PAÍS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.**

"Ser jóvenes significa usar nuestro potencial para generar ideas que tengan impacto colectivo, para desarrollar emprendimiento social capaz de transformar vida"[[1]](#footnote-1)

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 174 Y 175 de la Ley 5ª de 1992 y en atención a la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, nos permitimos presentar el informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No. 169 de 2019 Cámara “**POR MEDIO DEL CUAL SE CREAN OPORTUNIDADES LABORALES A LOS JÓVENES DEL PAÍS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.**

1. **ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY**

El proyecto de ley que nos ocupa corresponde a una iniciativa de origen congresional presentada por los Honorables Congresistas CARLOS EDUARDO GUEVARA V., AYDEÉ LIZARAZO CUBILLOS, ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA e IRMA LUZ HERRERA R., todos miembros del Partido Político MIRA. Dicho proyecto fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 14 de agosto de 2019 y publicado en la Gaceta del Congreso No. 760 de 2019.

El proyecto es remitido a la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes por tratarse de asuntos de su competencia y la Mesa Directiva, mediante la comunicación CTCP 3.3 – 301-C-19 del 09 de octubre de 2019 y recibido el 10 de octubre de 2019, designa como ponentes a las honorables Representantes a la Cámara SARA ELENA PIEDRAHITA LYONS (Coordinadora), KATHERINE MIRANDA PEÑA, NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO Y NUBIA LÓPEZ MORALES.

El grupo de ponentes solicitó una prórroga el día 30 de octubre. La prórroga fue concedida mediante oficio de fecha 05 de noviembre de esta anualidad, por lo que el actual informe de ponencia se presenta dentro de los términos de ley.

La ponencia para primer debate fue radicada en la Comisión Tercera de la Cámara el día 12 de diciembre de 2019 y se encuentra publicada en la Gaceta No. 1194 de 2019. Una vez efectuado el anuncio correspondiente del proyecto, la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara aprueba esta iniciativa el día 08 de mayo de 2020 con las mayorías requeridas por la Constitución y la Ley.

Durante la discusión en la sesión virtual de la Comisión Tercera el 8 de mayo de 2020, y leída la proposición con que termina la ponencia positiva de primer debate, los HH.RR Oscar Darío Pérez y Christian Garcés solicitaron a las ponentes resolver dudas sobre el contenido de la iniciativa. Las HH.RR. Nidia Marcela Osorio y Sara Elena Piedrahita tomaron inicialmente la palabra y sostuvieron en términos generales que: “el proyecto de ley como ya lo leyó nuestra secretaria, tiene un objetivo de crear un régimen especial pero sólo donde haya más desempleo. Estas son acciones afirmativas como todos sabemos que pretenden consolidar una política integral que realmente pueda dar oportunidad de empleo para jóvenes”.

Las ponentes recordaron que, a pesar de tantas leyes sobre empleo juvenil, su efectividad es preocupante y en las grandes ciudades sus efectos no se han hecho sentir. En las ciudades pequeñas la situación es peor. Por ello se determina en el proyecto que se cree una mesa técnica que defina cuáles son las ciudades y municipios donde aplique el régimen tributario especial. También se dejó constancia que existen ya algunos regímenes especiales tributarios establecidos en el plan nacional de desarrollo, pero aplican únicamente para ciertos departamentos en condición de frontera. Este proyecto es más específico y se dirige más concretamente a la población juvenil.

De manera categórica se advirtió que justamente por la pandemia, son los jóvenes quienes sufrirán el mayor impacto de la crisis. De ahí la necesidad de la iniciativa.

Más adelante, el HR. Armando Zabaraín declaró que el proyecto tiene unas bases importantes para contrarrestar los efectos de la pandemia y manifestó su respaldo a la iniciativa. En el mismo sentido, el Presidente de la Comisión Tercera tomó la palabra y opinó como un miembro más de la Comisión, constatando que: “ninguna Comisión necesita del aval del Gobierno para legislar”. También señaló no estar de acuerdo con que la Comisión Tercera no estudie ningún asunto tributario; los proyectos se deben encarar y modificar lo que resulte necesario.

Seguidamente el Representante Víctor Manuel Ortíz manifestó también su apoyo al proyecto. La Representante Nubia López Morales recogió algunos de los comentarios hechos por los demás miembros de la Comisión en el sentido de considerarlos valiosos, solicitando, al mismo tiempo, apoyar la iniciativa y votar el informe de ponencia.

De esa manera, el informe de ponencia fue votado con doce (12) votos por el SI y seis (6) votos por el NO. En consecuencia, como lo certificó la Secretaria de la Comisión, el informe resultó aprobado.

Sobre el articulado (6 artículos incluida la vigencia) se presentaron dos (2) proposiciones del HR Víctor Manuel Ortíz Joya. Ambas proposiciones quedaron como constancia y, finalmente, el proyecto fue aprobado en su totalidad para continuar su trámite en la Plenaria de la Cámara de Representantes, y su respectiva discusión y aprobación.

1. **OBJETO DEL PROYECTO**

El proyecto de ley pretende, de acuerdo con su contenido y exposición de motivos, crear un régimen especial en materia tributaria en ciertas ciudades y en ciertos municipios, para atraer inversión nacional y extranjera, y así contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de su población y a la generación de empleo juvenil.

Por cuenta del presente proyecto de ley, el régimen especial que se propone sería aplicable a sociedades comerciales ubicadas en las ciudades y municipios en donde se registren los índices de desempleo más críticos durante los últimos cinco (5) años.

1. **CONTENIDO DEL PROYECTO**

El Proyecto de Ley No. 169 de 2019 Cámara consta de seis (6) artículos, incluida la vigencia.

El **Artículo 1º** introduce el objeto del proyecto de ley, esto es, la creación de un régimen especial tributario que se crearía en algunas ciudades y municipios para la generación, entre otros asuntos, del empleo juvenil.

El **Artículo 2**º por su parte, se refiere a las condiciones que deben cumplir las sociedades comerciales a las que sería aplicable el régimen especial y las características que también deben tener las ciudades y municipios donde estén ubicadas esas sociedades.

El **Artículo 3°** describe las particularidades tributarias del régimen especial, como por ejemplo: “la tarifa del impuesto sobre la renta aplicable a los beneficiarios será del 0% durante los primeros cinco (5) años y del 50% de la tarifa general para los siguientes cinco (5) años”.

El **Artículo 4°** también presenta algunos beneficios tributarios que serían aplicables para sucursales nuevas que sean establecidas por sociedades comerciales ya existentes en el país.

El **Artículo 5°** establece una garantía de formalización laboral en el marco el régimen propuesto.

Finalmente, el **Artículo 5°** declara vigente la ley partir de la fecha de su promulgación.

1. **MARCO JURÍDICO DEL PROYECTO DE LEY**

El Proyecto en estudio, objeto de la presente ponencia cumple con lo establecido en los artículos 154, 157, 158 y 169 de la Constitución Política referentes a la Iniciativa Legislativa, formalidades de Publicidad, Unidad de Materia y título de la Ley. Así mismo con el artículo 150 de la Carta Política que manifiesta que dentro de las funciones del Congreso está la de hacer las Leyes, además con los requisitos legales del artículo 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992.

1. **COMENTARIOS DEL PROYECTO DE LEY**

De conformidad con el contenido de la exposición de motivos y las consideraciones de los autores del proyecto de ley No. 169 de 2019 Cámara, esta iniciativa encuentra su principal fundamento en la necesidad de "desarrollar políticas integrales de empleo que contemplen programas para ayudar a los jóvenes a sortear los obstáculos que les impiden encontrar trabajos de calidad. Se necesitan más esfuerzos para suavizar la transición a un primer empleo”[[2]](#footnote-2).

Los destinatarios de la propuesta legislativa que se propone ahora, serían las sociedades comerciales que se constituyan dentro de los tres (3) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley y que tengan como domicilio principal las ciudades o municipios cuyos índices de desempleo juvenil supere el 18%. En términos de los autores, “el hecho de que cuatro de cada diez jóvenes carezcan de empleo constituye una catástrofe social y económica” y en ese sentido, se convierte en *crucial* la aprobación del presente proyecto.

Los autores del proyecto de ley también recuerdan en su exposición de motivos que:

“En la última Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) Mercado Laboral que realizó el DANE, [se] estableció que la Informalidad total de las 13 áreas metropolitanas fue de 48,1% y para las 23 ciudades capitales fue 46,9%.

Para el periodo marzo - mayo 2019, de las 23 ciudades y áreas metropolitanas, las que presentaron mayor proporción de informalidad fueron: Cúcuta A.M. (70,3%), Riohacha (64,1%) y Sincelejo (63,8%). Las ciudades con menor proporción de informalidad fueron: Manizales A.M. (39,8%), Bogotá D.C. (42,2%) y Medellín A.M. (42,9%).

El 91,1% de los ocupados en las 13 ciudades y áreas metropolitanas en el período marzo - mayo 2019 reportaron estar afiliados a seguridad social en salud, lo que significó una disminución de 1,3 puntos porcentuales frente al mismo periodo del año anterior (92,4%).

Para las 13 ciudades y áreas metropolitanas, en el trimestre móvil marzo – mayo 2019, el 57,4% del total de la población ocupada pertenecía al régimen contributivo o especial como aportante. El 10,5% del total de la población ocupada pertenecía al régimen contributivo o especial como beneficiario y el 22,7% de los ocupados pertenecía al régimen subsidiado”.[[3]](#footnote-3)

En consecuencia, la preocupación que envuelve este proyecto se explica en que la situación antes definida está dada por la falta de instrumentos de política pública y de política económica que funcionen como hilos para incentivar el empleo en un segmento de la población especialmente vulnerable: los jóvenes.

Nos corresponde como ponentes del proyecto de ley revisar el diagnóstico presentado coligado a la problemática expuesta y estudiar si la alternativa señalada en el proyecto de ley (esto es, la creación de un régimen especial tributario) es la más conveniente a la luz de las diferentes herramientas analíticas de orden constitucional, legal y tributario.

**5.1.- Escenarios normativos que anteceden a esta iniciativa**

Desde 2014, con el documento CONPES No 173 de 2014, se establecieron “lineamientos para la generación de oportunidades para los jóvenes”, los que se han venido concretando de manera parcial. Es así como en la legislación colombiana se han expedido dos leyes que tratan el tema específico del empleo juvenil, así:

La ley 1429 del 29 de diciembre de 2010 “Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo”, la cual realiza esfuerzos para la formalización de empresas con medidas como: Formalizar las Pequeñas y Medianas Empresas (Pymes), cuyo espíritu se orientó a reducir los trámites para la formalización de las empresas, como también a adoptar medidas para crear nuevos puestos de trabajo y reducir la informalidad mediante un incentivo para los empleadores, los cuales quedan exentos de pagar los llamados parafiscales; como el Sena, ICBF o las Cajas de Compensación Familiar en caso de contratar a la población beneficiada con la Ley.

Posteriormente el Congreso aprobó la Ley 1780 del 2 de mayo de 2016 “Por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar las barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones”, en la que se establecieron medidas e incentivos para acceder al mercado laboral tales como: La no exigencia de la tarjeta militar para ingresar a un empleo, reducción de edad máxima de incorporación al servicio militar hasta faltando un día para cumplir los 24 años de edad, el no pago de la matricula mercantil y de la renovación del primer año para empresas jóvenes que iniciaran actividades a partir de la promulgación de la ley, la creación de un fondo para promoción del emprendimiento, entre otras medidas.

Por su parte, la empresa privada viene haciendo esfuerzos para generar oportunidades laborales, la más reciente muestra de ello se dio en el encuentro de **jóvenes** de la Alianza del Pacifico, en la que se unieron 76 empresas privadas, que hacen parte de esta coalición por la generación de empleo para los jóvenes en la región, sugiriendo apostarle más a la educación dual, como herramienta clave para enfrentar el presente y el futuro laboral de los jóvenes. Esquema este que permite que los estudiantes, desde los 15 años, se vinculen a una empresa, donde adquieren conocimientos en distintas áreas mientras continúan los estudios por cuatro años.

Este modelo dual fue muy bien expuesto en dicho encuentro, desde la experiencia suiza, donde se sostuvo:

“Hay 230 programas académicos a los que se puede aplicar, según las habilidades, necesidades e intereses de los jóvenes, quienes aún en su etapa escolar (bachillerato) pueden aplicar a una pasantía en una empresa como una forma de irse preparando para cuando ya tengan que escoger una profesión.[[4]](#footnote-4)

No obstante a todos los esfuerzos anteriormente esbozados, no es clara una Política Pública que se refleje en el contexto actual del joven colombiano; solamente hasta la posibilidad real de la firma de un acuerdo definitivo de fin del conflicto entre las FARC-EP y el Gobierno Nacional, es que las entidades públicas y privadas establecen la necesidad de dar prioridad a la población juvenil como eje central en la construcción de la naciente paz, basada en el desarrollo social, cultural, político y económico de la nación[[5]](#footnote-5)

Es hora de que el mercado laboral en el que están involucrados los jóvenes trascienda más allá de la mera atención de las cifras, y se llegue a una evaluación más pormenorizada del empleo juvenil que nos solo reduzca ese escenario en términos porcentuales, sino que genere un impacto en la calidad de vida de los jóvenes, como también en las comunidades en las que ellos aportan y se integran.

Esta clase de iniciativas, deben concebirse de manera más integral, es decir, no solo abordando el problema del déficit de empleo, sino también concibiendo los temas de la calidad del empleo, que muchas veces se sacrifican ante la insistente relevancia de los datos globales, que aunque significativos, tienen un carácter más político.

**5.2.- Escenario socio económico del desempleo juvenil**

En primera medida, merece la pena rescatar algunos argumentos relativos al desempleo juvenil esbozados en la fundamentación del proyecto de ley bajo análisis. Allí se encuentra que, si bien la Ley 1429 de 2010 (Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo) reúne un conjunto de elementos tendientes a la promoción del primer empleo como respuesta al desempleo juvenil, las medidas implementadas demuestran un bajo impacto.

La tabla siguiente demuestra el bajo impacto de las medidas de reducción de aportes al sistema de seguridad social como estímulo a la formalización: su efectividad se circunscribió a 3,1% de empresas que manifestaron a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (Dian) su intención de acogerse a los beneficios previstos en la ley 1429. Aunado a lo anterior, de conformidad con lo previsto en el parágrafo 1 del artículo 65 de la misma [ley], los beneficios respecto de la reducción de aportes parafiscales y matrícula mercantil tuvieron vigencia hasta el 31 de diciembre de 2014.



Más aún, la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE determinó que durante el trimestre abril - junio 2019, la tasa global de participación (TGP) de la población joven en el total nacional fue 55,8% lo cual significó una disminución de 2,0 puntos porcentuales (p.p.) respecto al mismo periodo del año anterior (57,8%).

La tasa de ocupación (TO) para el total de personas entre 14 y 28 años fue 46,2%, lo que representó una disminución de 2,3 p.p. respecto al mismo periodo de 2018 (48,5%). La tasa de ocupación de los hombres fue 54,5%, presentando una disminución de 2,7 puntos porcentuales frente al trimestre abril - junio 2018 (57,2%). Para las mujeres esta tasa se ubicó en 37,9% presentando una disminución de 1,7 p.p. respecto al mismo trimestre de 2018.

La tasa de desempleo de la población joven se ubicó en 17,2%. En el mismo trimestre del año anterior esta tasa fue 16,1%. Para los hombres la tasa de desempleo fue 13,8% y para las mujeres fue 21,7%. En el trimestre abril - junio 2018 estas tasas se ubicaron en 12,7% y 20,6% respectivamente[[6]](#footnote-6).

En el trimestre abril - junio 2019, la rama de actividad económica que concentró el mayor número de ocupados jóvenes fue Comercio, hoteles y restaurantes (29,3%), seguida por Servicios comunales, sociales y personales (18,6%) y Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca (15,1%). La Industria manufacturera fue la rama de actividad económica que más contribuyó de forma negativa a la variación total de la población ocupada joven con 1,8 puntos porcentuales; seguida de Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca con una contribución negativa de 1,3 puntos porcentuales. Por su parte, Construcción fue la rama de actividad que contribuyó de forma positiva con 0,5 p.p[[7]](#footnote-7).

Siguiendo con la lectura del mismo boletín técnico que hemos citado, “obrero, empleado particular (52,3%) y trabajador por cuenta propia (32,9%) fueron las posiciones ocupacionales que tuvieron mayor participación de la población ocupada joven en el trimestre abril - junio 2019”[[8]](#footnote-8), lo que permite inferir el reducido nivel de cualificación y baja calidad laboral en que se hallan los jóvenes del país.

Sumado a lo anterior, cabe destacar que el propio Presidente de la República, Iván Duque, durante la reunión del centenario de la Organización Internacional del Trabajo –OIT–, reconoció que las tasas de desempleo juvenil “nos invitan no solamente a la reflexión, sino a que tomemos decisiones audaces desde el punto de vista regulatorio, para que más jóvenes entre 18 y 28 años puedan adentrarse en el mercado laboral e iniciar su ciclo de protección a partir del ahorro y la seguridad social pensando en su vejez

Y según cifras más recientes del DANE, encontramos que 20 de cada 100 jóvenes en Colombia no encuentran una oportunidad laboral en el área en la cual se han preparado en su vida educativa. Esto significa casi el doble de la tasa de desempleo de la población adulta, que es del 10,3 % y quiere decir que el desempleo juvenil en Colombia está por encima del 19 %. Particularmente los jóvenes entre 18 y 25 años sufren este flagelo, el cual también se extiende por Latinoamérica.

En virtud de lo anterior, se dice que Colombia ocupa el quinto lugar entre un grupo de 16 economías de Latinoamérica con la mayor tasa de desempleo juvenil, 19 por ciento, superando, incluso, la media de la región del 17,5 por ciento, según el Banco Mundial[[9]](#footnote-9).



Ante tal escenario, compartimos la identificación del problema planteado inicialmente por los autores del proyecto de ley No. 169 Cámara y siendo así, coincidimos en la necesidad de plantear medidas que mitiguen los efectos del desempleo juvenil.

**5.3 - Creación de un régimen especial en materia tributaria para la generación de empleo juvenil**

Está claro que el Estado colombiano carece de una respuesta institucional efectiva de cara al problema relacionado con el desempleo juvenil.

Por ahora, los esfuerzos se pueden resumir concretamente en:

El Gobierno comienza a implementar su propia estrategia, que, además de la promoción y el financiamiento a los emprendedores, a través de su programa Innova Colombia, incluye algunos ajustes normativos.

Carlos Baena López, viceministro de relaciones laborales e Inspección, dice que se atacan varios frentes para reducir la tasa de desempleo en los jóvenes del país, como el cambio del pensum del Sena, luego de una auditoría y valoración para que esté más acorde con lo que demandan las empresas.

En línea con lo anterior se creó el Sistema Nacional de Cualificaciones, que busca identificar, de la mano de los empresarios, lo que estos necesitan en conocimientos y formación. Para los estudiantes de grados 10 y 11 habrá un enfoque de formación en economía naranja, cuarta revolución industrial, desarrollo sustentable, agricultura, y se fijó una meta para que en este cuatrienio 650.000 estudiantes se reciban con doble titulación (bachillera y técnica).

Acabamos de definir que de cada 100 empleos que se generen en el sector público 10 sean para jóvenes sin experiencia, algo que deberían copiar las empresas. También eliminamos la exigencia de los convenios con empresas para las pasantías, con lo que los estudiantes puede solicitarlas de forma directa en cualquier compañía y estamos proponiendo la creación del Sistema Internacional Uniforme de Ocupación, lo que permitirá homologar los oficios en los países de la Alianza del Pacífico y que los jóvenes puedan realizar sus pasantías en cualquiera de las multilatinas y estas sean válidas[[10]](#footnote-10).

Ahora bien, la iniciativa de ley que tenemos en estudio pretende reforzar el conjunto de instrumentos de política pública para la generación del empleo juvenil en Colombia y lo hace por la vía de crear un nuevo régimen especial en materia tributaria en ciertas ciudades y en ciertos municipios.

La propuesta está desarrollada esencialmente en el artículo 2 del proyecto de ley, así:

**Artículo 2. Ciudades y municipios con régimen especial en materia tributaria**: El régimen especial se otorgará a lassociedadescomerciales que se constituyan dentro de los tres (3) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, bajo cualquiera de las modalidades definidas en la legislación vigente, que tengan como domicilio principal las ciudades o municipios cuyos índices de desempleo juvenil durante los cinco (5) últimos años anteriores a la constitución de la sociedad hayan sido superiores al 18%.

**Parágrafo 1°.** Las sociedadescomerciales que se constituyan dentro de los tres (3) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, deberán garantizar que al menos el 20% de los empleos directos generados sea para la población joven entre los 18 y 28 años.

**Parágrafo 2°.** Podrán acceder al régimen aquellas sociedades comerciales ya existentes, cuya actividad económica principal sea el desarrollo de actividades industriales, agropecuarias o comerciales; que tengan como domicilio principal los municipios o ciudades cuyos índices de desempleo juvenil durante los cinco (5) últimos años anteriores a la expedición de la ley hayan sido superiores al 18%; y que demuestren un aumento del 5% del empleo directo generado para la población joven entre los 18 y 28 años, para lo cual se debe tomar como base, el promedio de los trabajadores vinculados durante los dos (2) últimos años, el cual debe mantenerse durante el periodo de vigencia del beneficio .

La lectura de este proyecto y la revisión del contenido de la Ley 1955 de 2019 “Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022” evidencia una inspiración y relación directas entre el primero y el segundo. Es decir, la propuesta legislativa que recibimos para rendir ponencia guarda una especial identidad con el artículo 268 del Plan de Desarrollo aprobado en este año.

La propuesta de crear un régimen tributario especial para ciudades y municipios en donde existan índices superiores al 18% en desempleo juvenil, carece de una caracterización mucho más precisa que permita identificar el número y nombre de las ciudades y municipios colombianos en donde el nuevo régimen tributario podría operar. Lo anterior es especialmente relevante en la medida que ayudaría a dimensionar con exactitud el costo fiscal, la pertinencia, la conveniencia y necesidad de dicho régimen. De manera tal que, en el evento de una aprobación del proyecto, es fundamental contar con una coordinación técnica de entidades (probablemente DANE, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Trabajo y DIAN) que tengan la competencia y responsabilidad de definir dónde y cómo funcionaría el régimen tributario creado.

**6.- PLIEGO DE MODIFICACIONES**

Como ya se dijo, sobre el debate del articulado se presentaron dos (2) proposiciones del HR Víctor Manuel Ortíz Joya, las cuales quedaron como constancia para considerarlas en esta ponencia. En efecto, para el debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes, se acogió una de las proposiciones del representante Ortiz, en sentido de adicionarle un inciso al parágrafo del artículo 2º del proyecto, la cual propone lo siguiente:

“Esta mesa técnica deberá ser conformada en un término no mayor a seis (6) meses a la promulgación de la presente ley. Así mismo la mesa técnica deberá presentar resultados cada seis (6) meses para poder realizar la implementación de la presente ley de manera progresiva.”

Se entiende que está propuesta no altera los contenidos esenciales del proyecto, por lo que se incluye esa adición en el texto que se propondrá para segundo debate.

En relación a la segunda proposición, que modifica el tiempo de garantía de formalización laboral, al reducirlo a seis meses, se ha considerado no acogerla y dejar el término de un año, tal y como viene sustentando desde el texto original

La Representante Sara Elena Piedrahita Lyonspropone reorganizar el contenido del artículo 2º para mejorar su comprensión. El parágrafo 1º desaparece y se divide en los literales c y d. Consecuente con esto, se renumeran los parágrafos.

**6.1.- COMPARATIVO**

|  |  |
| --- | --- |
| **TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE** | **MODIFICACIONES PRPUESTAS PARA SEGUNDO DEBATE** |
| **Artículo 1. Objeto:** El objeto de la presente ley es crear un régimen especial en materia tributaria en las ciudades y municipios del país con mayores niveles de desempleo,  para la generación de empleo juvenil. | **QUEDA IGUAL** |
| **Artículo 2.** Ciudades y municipios con régimen especial en materia tributaria. El régimen especial del que trata la presente ley se aplicará a las sociedades comerciales que cumplan con las siguientes condiciones:1. Que se constituyan dentro de los tres (3) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, bajo cualquiera de las modalidades definidas en la legislación vigente.
2. Que tengan como domicilio principal las ciudades o municipios cuyos índices de desempleo juvenil hayan sido superiores al 18%, durante los cinco (5) años anteriores a la promulgación de la presente ley.
3. Que garanticen al menos el 20% de los empleos directos generados destinados a población joven entre los 18 y 28 años.

**Parágrafo 1º.** Podrán acceder al régimen especial aquellas sociedades comerciales ya existentes, cuya actividad económica principal sea el desarrollo de actividades industriales, agropecuarias o comerciales; que tengan como domicilio principal los municipios o ciudades cuyos índices de desempleo juvenil hayan sido superiores al 18% durante los cinco (5) años anteriores a la expedición de la presente ley; y  demuestren un aumento del 5% del empleo directo generado para la población joven entre los 18 y 28 años. Para esto se debe tomar como base el promedio de los trabajadores vinculados durante los dos (2) últimos años, el cual debe mantenerse durante el periodo de vigencia del beneficio.**Parágrafo 2º.** El DANE, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio del Trabajo y la DIAN, deberán conformar una mesa técnica que defina cuáles y cuántos son los municipios y ciudades del país en donde se aplicará el régimen especial de que trata la presente ley.    **Parágrafo 3º.**El presente artículo no es aplicable a las empresas dedicadas a la actividad portuaria o a las actividades de exploración y explotación de minerales e hidrocarburos. **Parágrafo 4°.** El régimen especial no será aplicable a las sociedades comerciales existentes que trasladen su domicilio fiscal a cualquiera de los municipios o ciudades que se establezcan de conformidad con el presente artículo.   | **Artículo 2**°**.**Ciudades y municipios con régimen especial en materia tributaria. El régimen especial del que trata la presente ley se aplicará a las sociedades comerciales cuya actividad económica principal sea el desarrollo de actividades industriales, agropecuarias o comerciales que cumplan con las siguientes condiciones:a.- Que se constituyan dentro de los tres (3) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, bajo cualquiera de las modalidades definidas en la legislación vigente. **b.-** Que la sociedad o su sucursal tengan como domicilio principal en las ciudades o municipios cuyos índices de desempleo juvenil hayan sido en promedio superior al 18%, durante los cinco (5) años anteriores a la promulgación de la presente ley.**c.-)** Que garanticen al menos el 20% de los empleos directos generados destinados a población joven entre los 18 y 28 años.**d)** Que demuestren un aumento del 5% del empleo directo generado para la población joven entre los 18 y 28 años. Para esto se debe tomar como base el promedio de los trabajadores vinculados durante los dos (2) últimos años, el cual debe mantenerse durante el período de vigencia del beneficio**Parágrafo 1º.** El DANE, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio del Trabajo y la DIAN, deberán conformar una mesa técnica que defina cuáles y cuántos son los municipios y ciudades del país en donde se aplicará el régimen especial de que trata la presente ley.Esta mesa técnica deberá ser conformada en un término no mayor a seis (6) meses a la promulgación de la presente ley. Así mismo la mesa técnica deberá presentar resultados cada seis (6) meses para**Parágrafo 2º.**El presente artículo no es aplicable a las empresas dedicadas a la actividad portuaria o a las actividades de exploración y explotación de minerales e hidrocarburos.**Parágrafo 3°.** El régimen especial no será aplicable a las sociedades comerciales existentes que trasladen su domicilio fiscal a cualquiera de los municipios o ciudades que se establezcan de conformidad con el presente artículo.   |
| **Artículo 3.** **Régimen especial en materia tributaria:** La tarifa del impuesto sobre la renta aplicable a los beneficiarios de la presente leyserá del 0% durante los primeros cinco (5) años, contados a partir de la constitución de la sociedad; y del 50% de la tarifa general para los siguientes cinco (5) años. Cuando se efectúen pagos o abonos en cuenta a un beneficiario de la tarifa de retención en la fuente se calculará en forma proporcional al porcentaje de la tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios del beneficiario. En lo no regulado en la presente ley se aplicarán las disposiciones del artículo 268 de la ley 1955 de 2019, y demás normas que las modifiquen, adicionen o complementen, siempre que resulten compatibles con la naturaleza del régimen especial establecido en la presente ley. | **QUEDA IGUAL** |
| **Artículo 4. Beneficios tributarios para sucursales nuevas:** Las sociedadescomerciales ya existentes en el país, que establezcan una sucursal dentro de los tres (3) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley podrán descontar del impuesto de renta durante diez (10) años los aportes realizados por concepto de parafiscales de los empleos directos generados en las ciudades y municipios que se establecen en el artículo 2°.**Parágrafo 1°.** Para acceder a este beneficio, las sociedades establecidas en este artículo deberán garantizar que al menos el 20% de los empleos directos generados, sea para la población joven entre los 18 y 28 años. | **QUEDA IGUAL** |
| **Artículo 5. Garantía de formalización laboral:** Las empresas que quieran acceder a los beneficios tributarios estipulados en esta ley, deben garantizar que los empleos nuevos directos generados, sean para la población que, en el último año, no tenga reportes de pagos al sistema de seguridad social integral. | **QUEDA IGUAL** |
| **Artículo 6. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias. | **QUEDA IGUAL** |

**7.- CONCEPTO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**

Mediante la comunicación emitida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, esta cartera se pronunció aduciendo que “iniciará el trámite de estudio de impacto fiscal de las propuestas contenidas en la iniciativa señalada, para lo cual se solicitará comentarios a las Direcciones competentes para conocer del asunto”.

A día de hoy, no conocemos todavía una posición precisa sobre las implicaciones del proyecto ni de su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Adicionalmente, los beneficios fiscales sobre los que versa el proyecto de ley, constituyen una asignatura de gran envergadura en el marco de una economía que se presume deficitaria, por lo que es trascendental contar con el concepto mencionado.

**7.1.- Iniciativa privativa del ejecutivo: aval del gobierno nacional**

Para finalizar los comentarios que tenemos como ponentes del proyecto, es de vital importancia recordar en esta ponencia los límites que impone la iniciativa privativa del ejecutivo y la naturaleza original del presente proyecto de ley.

En consonancia con la Sentencia C-256 de 1997 y el artículo 154 de la Constitución Política, ciertos asuntos objeto de regulación legal solamente pueden ser sometidos al trámite legislativo **si el proyecto de ley correspondiente es presentado por el Gobierno, o coadyuvado por éste**, en lo que se conoce como iniciativa privativa del Gobierno.

Para la Corte es claro que, si una ley relativa a cualquiera de las enunciadas materias se dicta sin haber contado con la iniciativa o anuencia del Gobierno, es inconstitucional, pues la sanción, que es un deber del Presidente de la República no sanea el vicio que afecte al proyecto por razón de su origen.

Ahora bien, consideramos viable continuar con el trámite legislativo del presente proyecto de ley siempre que, de conformidad con los reiterados pronunciamientos de la Corte Constitucional, podamos contar con **la intervención y coadyuvancia del Gobierno Nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley de iniciativa reservada**, [como] una manifestación tácita de la voluntad legislativa gubernamental[[11]](#footnote-11).

La coadyuvancia, [[12]](#footnote-12) en línea con las Sentencias C-987 de 2004, C-889 de 2006, C-714 de 2008, C-838 de 2008, C-617 de 2012 y C-031 de 2017 y el artículo Ley 5ª de 1992, art 142, parágrafo, **sólo podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias** y, además:

“8…) (i) el consentimiento debe probarse dentro del trámite legislativo;(ii) no es necesario que se presente por escrito o mediante fórmulas sacramentales, y el apoyo del gobierno a la norma durante el debate parlamentario, sin que conste su oposición, permite inferir el aval del ejecutivo;(iii) **se tiene que manifestar antes de la aprobación del proyecto de ley en las plenarias** (…)”. (…) para que el aval, así entendido, satisfaga la exigencia del artículo 154 inciso 2 de la Carta, es necesario además que lo extienda el Gobierno. El Gobierno, según el artículo 115 de la Constitución, lo constituyen en principio “el Presidente y el Ministro o directos del departamento correspondiente, en cada negocio particular”(…) **(subrayado fuera de texto)[[13]](#footnote-13)**

En consecuencia el trámite de la presente iniciativa debe continuar y para darle cumplimiento a la exigencia que ha trazado la Corte Constitucional, se deberá insistir en el aval del Gobierno.

**7.2.- El artículo 7º de la ley 819 de 2003 como requisito para el trámite del proyecto de ley.**

El Ministerio de hacienda, por lo general acude al artículo 7º de la ley 819 de 2003 para deslegitimar estas clase de iniciativas. Sobre este particular olvida o desconoce el Ministerio de Hacienda que la Corte Constitucional ya se ha pronunciado de manera clara desde la Sentencia C-507 de 2008, en donde ha establecido que **el artículo 7º de la ley 819 de 2003 no es requisito para el trámite del proyecto de ley.**

“Así, pues, el mencionado art. 7° de la Ley 819 de 2003 se erige como una importante herramienta tanto para racionalizar el proceso legislativo como para promover la aplicación y el cumplimiento de las leyes, así como la implementación efectiva de las políticas públicas. **Pero ello no significa que pueda interpretarse que este artículo constituye una barrera para que el Congreso ejerza su función legislativa o una carga de trámite que recaiga sobre el legislativo exclusivamente. (el subrayado no es original del texto)**

Si bien, en la exposición de motivos no se incluyó de forma expresa los costos fiscales de la iniciativa, esta exigencia no puede obstaculizar la labor legislativa ni paralizar la actividad del Congreso, razón por la cual, en este caso concreto, el procedimiento legislativo no resulta viciado ni acarrea la inconstitucionalidad del trámite legislativo.[[14]](#footnote-14)

“…el mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático”.[[15]](#footnote-15)

En conclusión y acogiendo las líneas jurisprudenciales anteriores y las formalidades señaladas por el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, se está de acuerdo con dicha exigencia, sin que esto signifique un obstáculo para la continuidad del trámite legislativo por cuanto la carga de su cumplimiento recae en el “Ministerio de Hacienda por contar éste con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica, que permiten establecer el impacto fiscal de un proyecto y su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo”.

Finalmente, entendemos esta iniciativa de ley como una medida que puede resultar favorable para impulsar el empleo juvenil, y en ese sentido, manifestamos el apoyo para que la discusión en el seno de la Plenaria de la Cámara, tenga la oportunidad de tomar una decisión mayoritaria, basada en todos los argumentos aquí expuestos.

La crisis económica y social derivada de la pandemia del Covid-19 exige, igualmente, medidas que puedan ejercer de paliativo a los problemas estructurales que, en materia de empleo, padecen los jóvenes colombianos. El proyecto se ofrece como una oportunidad para replantear métodos tributarios que apoyen el empleo formal en esta población específica.

**8.- PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las razones expuestas, nos permitimos rendir ponencia positivay en consecuencia solicitarle a la Plenaria de la Cámara de Representantes dar segundo debatealProyecto de Ley No. **169 de 2019** Cámara **“POR MEDIO DEL CUAL SE CREAN OPORTUNIDADES LABORALES A LOS JÓVENES DEL PAÍS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”,** junto al pliego de modificaciones anexo.

Cordialmente,



**SARA ELENA PIEDRAHITA LYONS
Representante a la Cámara
Coordinadora Ponente**

****

**NUBIA LÓPEZ MORALES
Representante a la Cámara
Ponente**

**KATHERINE MIRANDA PEÑA
Representante a la Cámara
Ponente**



**NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO
Representante a la Cámara
Ponente**

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 169 de 2019** **CÁMARA “POR MEDIO DEL CUAL SE CREAN OPORTUNIDADES LABORALES A LOS JÓVENES DEL PAÍS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**Artículo 1. Objeto:** El objeto de la presente ley es crear un régimen especial en materia tributaria en las ciudades y municipios del país con mayores niveles de desempleo,  para la generación de empleo juvenil.

**Artículo 2**°**.**Ciudades y municipios con régimen especial en materia tributaria. El régimen especial del que trata la presente ley se aplicará a las sociedades comerciales cuya actividad económica principal sea el desarrollo de actividades industriales, agropecuarias o comerciales que cumplan con las siguientes condiciones:

a.- Que se constituyan dentro de los tres (3) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, bajo cualquiera de las modalidades definidas en la legislación vigente.

**b.-** Que la sociedad o su sucursal tengan como domicilio principal en las ciudades o municipios cuyos índices de desempleo juvenil hayan sido en promedio superior al 18%, durante los cinco (5) años anteriores a la promulgación de la presente ley.

**c.-)** Que garanticen al menos el 20% de los empleos directos generados destinados a población joven entre los 18 y 28 años.

**d)** Que demuestren un aumento del 5% del empleo directo generado para la población joven entre los 18 y 28 años. Para esto se debe tomar como base el promedio de los trabajadores vinculados durante los dos (2) últimos años, el cual debe mantenerse durante el período de vigencia del beneficio

**Parágrafo 1º.** El DANE, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio del Trabajo y la DIAN, deberán conformar una mesa técnica que defina cuáles y cuántos son los municipios y ciudades del país en donde se aplicará el régimen especial de que trata la presente ley.

Esta mesa técnica deberá ser conformada en un término no mayor a seis (6) meses a la promulgación de la presente ley. Así mismo la mesa técnica deberá presentar resultados cada seis (6) meses para

**Parágrafo 2º.**El presente artículo no es aplicable a las empresas dedicadas a la actividad portuaria o a las actividades de exploración y explotación de minerales e hidrocarburos.

**Parágrafo 3°.** El régimen especial no será aplicable a las sociedades comerciales existentes que trasladen su domicilio fiscal a cualquiera de los municipios o ciudades que se establezcan de conformidad con el presente artículo.

**Artículo 3.** **Régimen especial en materia tributaria:** La tarifa del impuesto sobre la renta aplicable a los beneficiarios de la presente leyserá del 0% durante los primeros cinco (5) años, contados a partir de la constitución de la sociedad; y del 50% de la tarifa general para los siguientes cinco (5) años.

Cuando se efectúen pagos o abonos en cuenta a un beneficiario de la tarifa de retención en la fuente se calculará en forma proporcional al porcentaje de la tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios del beneficiario.

En lo no regulado en la presente ley se aplicarán las disposiciones del artículo 268 de la ley 1955 de 2019, y demás normas que las modifiquen, adicionen o complementen, siempre que resulten compatibles con la naturaleza del régimen especial establecido en la presente ley.

**Artículo 4. Beneficios tributarios para sucursales nuevas:** Las sociedadescomerciales ya existentes en el país, que establezcan una sucursal dentro de los tres (3) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley podrán descontar del impuesto de renta durante diez (10) años los aportes realizados por concepto de parafiscales de los empleos directos generados en las ciudades y municipios que se establecen en el artículo 2°.

**Parágrafo 1°.** Para acceder a este beneficio, las sociedades establecidas en este artículo deberán garantizar que al menos el 20% de los empleos directos generados, sea para la población joven entre los 18 y 28 años.

**Artículo 5. Garantía de formalización laboral:** Las empresas que quieran acceder a los beneficios tributarios estipulados en esta ley, deben garantizar que los empleos nuevos directos generados, sean para la población que, en el último año, no tenga reportes de pagos al sistema de seguridad social integral.

**Artículo 6. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



**SARA ELENA PIEDRAHITA LYONS
Representante a la Cámara
Coordinadora Ponente**

****

**NUBIA LÓPEZ MORALES
Representante a la Cámara
Ponente**

**KATHERINE MIRANDA PEÑA
Representante a la Cámara
Ponente**



**NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO
Representante a la Cámara
Ponente**

***CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE***

***(ASUNTOS ECONÓMICOS)***

*Bogotá, D.C. 11 de junio de 2020. En la fecha se recibió en ésta Secretaría Ponencia Positiva para Segundo Debate del Proyecto de Ley 169 de 2019 Cámara* ***“POR MEDIO DEL CUAL SE CREAN OPORTUNIDADES LABORALES A LOS JÓVENES DEL PAÍS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”****, suscrita por los Honorables Representantes:* ***SARA PIEDRAHITA LYONS, NIDIA MARCELA OSORIO SALGADO, NUBIA LÓPEZ MORALES, KATHERINE MIRANDA PEÑA*** *y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.*

*La Secretaria General,*

**

***ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA***

*Bogotá, D.C. 11 de junio de 2020.*

*De conformidad con el artículo 165 de la Ley 5ª de 1992. “Reglamento del Congreso autorizamos el presente informe”.*

***JOHN JAIRO ROLDÁN AVENDAÑO***

***PRESIDENTE***

**

***ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA***

***SECRETARIA GENERAL***

1. Yineth Rentería Martínez, representante de la delegación de jóvenes Colombianos ante la Alianza del Pacifico, [↑](#footnote-ref-1)
2. Exposición de motivos del proyecto de ley No. 169 de 2019 Cámara ““por medio del cual se crean oportunidades laborales a los jóvenes del país y se dictan otras disposiciones”. [↑](#footnote-ref-2)
3. Ibídem [↑](#footnote-ref-3)
4. Mauro Moruzzi, director de relaciones internacionales de la Secretaria de Estado de Educación, Investigación e Innovación de Suiza [↑](#footnote-ref-4)
5. Ochoa, Silva & Sarmiento, 2015. [↑](#footnote-ref-5)
6. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). 2019. Boletín técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) Abril - junio 2019. “Mercado laboral de la Juventud”. En línea: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/juventud/Bol_eje_juventud_abr19_jun19.pdf>. [↑](#footnote-ref-6)
7. Ibíd. [↑](#footnote-ref-7)
8. Ibíd. [↑](#footnote-ref-8)
9. El Tiempo. 25 de junio 2019. Seis barreras que frenan el acceso de los jóvenes al mercado laboral. En línea: <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/desempleo-juvenil-seis-barreras-que-frenan-el-acceso-al-mercado-laboral-380054>. [↑](#footnote-ref-9)
10. Ibíd. [↑](#footnote-ref-10)
11. Corte Constitucional e Colombia. Sentencia C-031 de 17. Actora: Yenny Estepa Hurtado. Magistrado Ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez. [↑](#footnote-ref-11)
12. En todo caso, en criterio de la Corte, la coadyuvancia sólo puede ser otorgada por los ministros o por quien haga sus veces, siempre que dentro de sus funciones exista “alguna relación temática o conexión con el proyecto de ley”. Por lo demás, el aval ministerial puede ser simple o complejo, este último caso tiene ocurrencia cuando las materias sometidas a regulación demandan el concurso de dos o más carteras, evento en el cual la conformación del gobierno requiere de la coadyuvancia de todos los ministros. [↑](#footnote-ref-12)
13. Concepto 021-MEM-V0A [↑](#footnote-ref-13)
14. Corte constitucional, Sentencia C-373 - 2009 [↑](#footnote-ref-14)
15. Corte Constitucional, sentencia C-315 de 2008  [↑](#footnote-ref-15)