

## **PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 208 DE 2020 CÁMARA**

*“Por medio de la cual se reglamenta el artículo 196 de la Ley 1955 de 2019, se toman medidas para fortalecer las medidas que promueven el empleo juvenil y se dictan otras disposiciones”.*

Honorable presidente: En cumplimiento del honroso encargo impartido, y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto por la Ley 5 de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate a la Comisión III de la Honorable Cámara de Representantes **PROYECTO DE LEY NÚMERO 208 DE 2020 CÁMARA** *“Por medio de la cual se reglamenta el artículo 196 de la Ley 1955 de 2019, se toman medidas para fortalecer las medidas que promueven el empleo juvenil y se dictan otras disposiciones”.*

1. Antecedentes
2. Competencia
3. Objeto y justificación del proyecto
4. Consideraciones y Marco Jurídico
5. Pliego de modificaciones
6. Declaración de impedimentos al tenor de la ley 2003 de 2019.
7. Proposición

### **1. ANTECEDENTES**

El Proyecto de ley fue radicado el 22 de Julio de 2020 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes, por iniciativa del Honorable Representante Víctor Manuel Ortiz Joya.

La Mesa Directiva de la Comisión III, mediante oficio de 21 de septiembre de 2020, designó como ponentes para elaborar la ponencia para primer debate a los Honorables Representantes:

- Víctor Manuel Ortiz Joya
- Gilberto Betancourt Pérez

### **2. COMPETENCIA.**

El proyecto de ley está en consonancia con los artículos 154, 157 y 158 de la Constitución Política referentes a su origen, competencia, formalidades de publicidad y unidad de materia.

Así mismo, está en línea con lo establecido en el artículo 140, numeral 1 de la Ley 5ª de 1992, ya que se trata de una iniciativa legislativa presentada por Senadores y Representantes a la Cámara.

### 3. OBJETO Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

El proyecto de ley en su exposición de motivos señala lo siguiente:

#### **Objeto:**

*“Este proyecto busca el fortalecimiento de las medidas del sector público para combatir el desempleo juvenil, se reglamenta el artículo 196 de la Ley 1955 de 2019 y busca aumentar el número de jóvenes dentro del sector público de Colombia.”*

#### **Justificación:**

De la exposición de motivos se colige que con este proyecto de ley se pretende *“autorizar al sector público para que participe activamente en las políticas para combatir el desempleo juvenil, cree la Planta Temporal de Primer Empleo como el 10% de las Plantas Temporales de entidades públicas, avance en el reconocimiento de los estudiantes con mejores puntajes en las pruebas organizadas por el ICFES, valide la experiencia de voluntariado de gestión del riego como experiencia laboral, estipule un mínimo para el monto que gasten las entidades públicas en contratos de prestación de servicios con personas naturales para personas que no cuenten con experiencia.*

Se presentan datos importantes a tener en cuenta como justificación de este proyecto así:

Según un reciente estudio de Fedesarrollo el desempleo juvenil sigue siendo un problema central dentro de la agenda política mundial, dado que sus tasas son más altas que la presentadas para la población adulta. Adicionalmente, según la literatura experta en el tema, su permanencia promueve la erosión de la cohesión social, se convierte en un fomento de la criminalidad, tiene relación directa sobre una menor probabilidad de encontrar trabajo y menores salarios en el futuro, y podría perjudicar la sostenibilidad del gasto social, en salud y pensión especialmente, en los países donde la población está envejeciendo rápidamente.

Así lo manifiesta el estudio:

*El desempleo juvenil se posiciona actualmente como uno de los temas más preocupantes dentro de la agenda de los países. La literatura ha demostrado que altas tasas de desempleo tienen consecuencias económicas y sociales, que incluyen la erosión de la cohesión social y el fomento de la criminalidad. Adicionalmente, se ha encontrado que largos periodos de desempleo implican una menor probabilidad de encontrar trabajo y menores salarios en el futuro. Finalmente, el desempleo juvenil elevado podría perjudicar la sostenibilidad del gasto social en los países donde la población está envejeciendo rápidamente, al aumentar la relación de dependencia definida por el número de personas mayores que deben ser sostenidas por los adultos que trabajan.*

De acuerdo con cifras de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los jóvenes se enfrentan a una serie de retos al ingresar al mercado laboral. Por una parte, las tasas de desempleo juveniles son más altas que la de los adultos, situación generalizada en todas las regiones. Además del reto de vincularse a un trabajo, la calidad del mismo es un problema importante debido a que los jóvenes ingresan en mayor medida al sector informal. Como resultado, la falta de protección legal y económica se refleja en altos índices de pobreza en la población joven<sup>1</sup>.

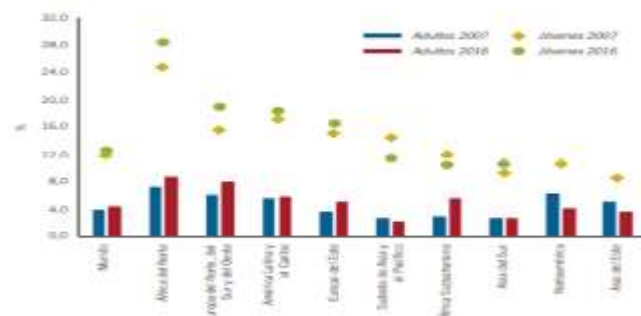
Si analizamos la tasa global de participación (TGP) según datos de la OIT evidenciamos que el desempleo juvenil es un problema global, presente y creciente en el mundo:

De acuerdo con las estadísticas de la OIT, en los últimos veinte años se ha observado a nivel mundial una tendencia decreciente de la tasa global de participación (TGP), particularmente en la población joven (entre 15 y 29 años). De hecho, entre 1997 y 2017 la TGP juvenil cayó 6,7 puntos porcentuales (pps), mientras que la de los adultos (entre 30 y 64 años) se redujo únicamente en 0,9 pps. Cuando se analizan las cifras en términos de la fuerza de trabajo total disponible (mayores de 15 años), la participación decreciente de los jóvenes en el mercado laboral es evidente: en 1997 las personas en la cohorte entre 15 y 29 años representaban un 36,4% de la fuerza total y en 2017 se estima que esta proporción bajó a 28,8%.

(...) existe una proporción importante de jóvenes que no participa en la fuerza laboral porque no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación (21,8% a nivel mundial en 2017 según la OIT)<sup>2</sup>.

Ahora si se analiza por regiones Latinoamérica y el Caribe es uno del centro de preocupación, dado que después de África es la segunda región con más desempleo juvenil.

Gráfico 1. Tasas de desempleo juvenil y de adultos a nivel mundial



Fuente: Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil 2017 - OIT.

A nivel mundial los jóvenes son más vulnerables al desempleo que los adultos, aunque existe una heterogeneidad considerable entre las regiones. Particularmente, en África del Norte la tasa de desempleo juvenil es 20,1 pps superior a la de los adultos y afecta al 29,0% de la población joven. La segunda región con la mayor brecha es América Latina y el Caribe, donde actualmente el 18,7% de los jóvenes se encuentran desempleados, porcentaje que es superior en 12,8 pps al de los adultos.

<sup>1</sup> FEDESARROLLO. Informe Mensual del Mercado Laboral. Disponible en Internet: <https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/11imlnoviembre2017web.pdf>

<sup>2</sup> Ibid. 1

*En contraste, en África Subsahariana el desempleo juvenil afecta al 11,0% de la población y está por encima del desempleo de los adultos en solo 5,2 pps<sup>3</sup>.*

Frente al caso Colombia, es importante mencionar el más reciente estudio elaborado sobre empleo juvenil por la Universidad Libre con las cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) y el Ministerio de Trabajo, según el cual en Colombia existen cerca de 3.400.000 jóvenes sin empleo. Adicionalmente, los jóvenes con estudios profesionales son los que más se demoran en encontrar empleo con 31 semanas, lo que demuestra que el empleo para jóvenes es precario y escaso:

*En 2018 la Universidad Libre preparó un análisis de datos con cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) y el Ministerio de Trabajo, las cuales arrojaron un preocupante panorama de desempleo juvenil en Colombia. Según cifras del Dane, cerca de 3'400.000 jóvenes no tienen un empleo. En Colombia hay 12'768.157 personas (27% de la población) entre los 18 y 28 años. El 42% de esta población no registra actividad económica.*

*De acuerdo al análisis de la Universidad Libre, la cobertura en educación superior ha mejorado. En América Latina los adolescentes entre 14 y 24 años que asisten a una universidad pasaron del 21% en el 2000 a 43% en 2017, según cifras del Banco Mundial. Sin embargo, en el país los jóvenes con estudios profesionales son los que más se demoran en encontrar empleo con 31 semanas; seguidos por los técnicos (27 semanas) y los bachilleres (22).*

*En el total nacional, el número de desocupados de hombres jóvenes fue de 13,7% y para las mujeres de 23%. En el mismo tiempo, la cifra de población joven que está económicamente inactiva, fue de 42,1%. En el trimestre diciembre 2016 a febrero 2017, está cayó a 41,4%.*

*Por salarios, los adolescentes de la región de Antioquia, el Eje Cafetero, Huila y Tolima (centro-occidente del país), en promedio, en su primer empleo, ganan \$1 millón 600 mil, de acuerdo al estudio Saber para Decidir, que también publicó recientemente el DANE. Otra es la historia si es tecnólogo, pues en la misma zona el promedio tiene un sueldo de referencia en \$1 millón 80 mil y si es técnico de \$1 millón. Mientras que las cifras nacionales indicaron que para los recién graduados de la universidad está en \$1 millón 700 mil; para tecnólogos, \$1 millón 100 mil; y técnicos, \$1 millón.*

*Bogotá sigue siendo la ciudad mejor paga y rentable para los recién graduados, pues ganan en promedio \$2 millones. No obstante, las cifras de desempleo juvenil en la ciudad son preocupantes. El nivel de desocupación de los adolescentes está sobre el 18%, según la Secretaría Distrital de Planeación<sup>4</sup>*

#### **4. CONSIDERACIONES Y MARCO JURÍDICO**

---

<sup>3</sup> Ibid 2.

<sup>4</sup> UNIVERSIDAD LIBRE. La Universidad Libre revela preocupante radiografía del desempleo juvenil en Colombia. Disponible en Internet: <http://www.unilibre.edu.co/bogota/ul/noticias/noticias-universitarias/3548-la-universidad-libre-revela-preocupante-radiografia-del-desempleo-juvenil-en-colombia>

Al hablar del marco jurídico, en la exposición de motivos encontramos que el autor del proyecto hace la siguiente referencia normativa: *“existen antecedentes legislativos y normativos que soportan este proyecto de ley. En los últimos años se ha venido trabajando con fuerza en combatir el desempleo juvenil, para esto es de recordar dos antecedentes importantes en esta materia, primero la Ley 1429 de 2010 o “Ley de Primer Empleo” y segundo, la Ley 1780 de 2016 o “Ley Pro Joven”:*

*Desde 2010 la Ley 1429 de 2010 o “Ley de Primer Empleo” ha promovido la formalización y la generación de empleo de calidad en el país, con el fin de generar incentivos a la formalización en las etapas iniciales de la creación de empresas, garantizando un esfuerzo del sector privado para combatir la informalidad laboral; haciendo que aumenten los beneficios y disminuyan los costos de formalizarse.”*

A estas normas citadas, debe incluirse el decreto presidencial 2365 de 2019 que adiciona un capítulo al decreto 1083 de 2015 Reglamentario Único del Sector de Función Pública, en lo relacionado con el ingreso de los jóvenes al servicio público.

Este decreto contiene algunas de las regulaciones que el presente proyecto de ley pretende legislar, por ello se proponen algunos cambios en el articulado inicial, con el fin de armonizar estas normas.

En análisis del autor del proyecto de ley, a pesar de la legislación existente y vigente, *“siguen persistiendo dos males para el país, la informalidad y el desempleo juvenil, dentro de las razones analizadas se cree a los pocos incentivos que existen para los jóvenes dentro del sector público, aunque hoy llegue a la pequeña suma de 1.200.000 de trabajadores públicos.”*

## 5. PLIEGO DE MODIFICACIONES

De acuerdo con el análisis realizado y ajustes necesarios que surgieron, el pliego de modificaciones es el siguiente:

TEXTO ORIGINAL	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
<b>Artículo 1. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto el fortalecimiento de las medidas del sector público para combatir el desempleo juvenil, se reglamenta el artículo 196 de la Ley 1955 de 2019 y buscar aumentar el número de jóvenes dentro del sector público de Colombia.	Igual.
<b>Artículo 2. Jóvenes que no tengan experiencia.</b> Para la aplicación las medidas de las habla el artículo 196 de la Ley 1955 de 2019 se entenderá por jóvenes sin	Igual

<p>experiencia, las personas de dieciocho (18) a veintiocho (28) años, egresados de programas de educación técnico, tecnólogo y profesionales que no puedan acreditar más de doce (12) meses de experiencia específica en su campo de saber.</p>	
<p><b>Artículo 3. Modificación de los Manuales de Funciones.</b> Para dar cumplimiento al párrafo 1 del artículo 196 de la Ley 1955 de 2019, las entidades públicas deberán en los <del>cuatro</del> <del>04</del> tres (03) años siguientes adecuar sus manuales de funciones y competencias laborales para permitir el nombramiento de jóvenes entre los 18 y 28 años graduados y que no tengan experiencia, o para determinar las equivalencias que corresponda, siempre y cuando cumplan con los requisitos del cargo.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Para el cumplimiento de este artículo se tendrán en cuenta las disposiciones previstas en la Ley 909 del 2004.</p>	<p>Se le hizo una modificación en el sentido de bajarle el término de 04 a 03 años, para que las entidades adecuen sus manuales.</p>
<p><b>Artículo 4. Empleo en Planta Temporal.</b> Cuando se vayan a proveer empleos de una planta temporal ya existente, y se haya agotado el procedimiento establecido en los artículos 2.2.1.2.6 y 2.2.5.3.5 del Decreto 1 083 de 2015 respecto de su provisión, respectivamente, en condiciones de igualdad se deberá dar prelación a los jóvenes entre 18 y 28 años, que cumplan con los requisitos para su desempeño.</p> <p>Adicionalmente las Plantas Temporales existentes tendrán dos (2) años para adecuar sus manuales de funciones y competencias laborales para permitir el nombramiento de jóvenes entre los 18 y 28 años graduados y que no tengan experiencia, para poder dar cumplimiento al párrafo 2 de la Ley 1955 de 2019. El Departamento Administrativo de la Función Pública, o quien haga sus veces, reglamentará la materia.</p>	<p>Igual.</p>
<p><b>Artículo 5. Contratos de prestación de servicios de entidades públicas con personas naturales.</b> Las entidades públicas que establezcan un vínculo con personas naturales por medio de contratos de prestación de servicios deberán garantizar que al menos un diez por ciento (10%) del número de contratos de este tipo que se ejecuten en este tipo de servicios no</p>	<p>Igual</p>

<p>requieran experiencia profesional, con el fin de que puedan ser provistos con jóvenes recién egresados de programas técnicos, tecnológicos y profesionales.</p>	
<p><b>Artículo 6. Empleos en Provisionalidad.</b> Cuando se presenten vacancias definitivas en los empleos de carrera administrativa, los cuales se vayan a proveer transitoriamente a través de un nombramiento provisional, se deberá dar prelación a los jóvenes entre 18 y 28 años sin experiencia, que cumplan con los requisitos para su desempeño, siempre y cuando se haya agotado el derecho preferencial de encargo. Cada vigencia <u>el Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP</u> informará el número de provisionales que fueron vinculados siendo jóvenes sin experiencia.</p>	<p>Se le hizo una modificación, en el sentido de aclarar que es el departamento Administrativo de la Función Pública DAFP quien informará el número de provisionales que fueron vinculados siendo jóvenes sin experiencia.</p>
<p><b>Artículo 7. <del>Portal de Emprendimiento.</del> Campañas de socialización y promoción de los programas de emprendimiento joven</b> El Ministerio de Educación, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y las Instituciones de Educación Superior acreditadas por el Ministerio de Educación, deberán realizar campañas de socialización de los programas de emprendimiento joven que ofrecen las autoridades nacionales y locales para los jóvenes del país.</p> <p>Adicionalmente las Instituciones de Educación Superior deberán contar con un Centro de Emprendimiento accesible a todos sus estudiantes, donde se les brinda la información y asesoría a los jóvenes sobre las posibilidades de emprender. El Ministerio de Educación, o quien haga sus veces, reglamentará la materia.</p>	<p>Se le hizo una modificación al título del artículo, el cual quedo de la siguiente manera:  <b>“Campañas de socialización y promoción de los programas de emprendimiento joven”</b></p>
<p><b>Artículo 8. Promoción.</b> La dirección del sistema de juventud Colombia Joven, diseñará campañas pedagógicas y publicitarias para socializar los beneficios de la presente ley.</p>	<p>Igual</p>
<p><b>Artículo 9. Vigencia y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p>	<p>Igual</p>



## 6. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTOS

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 y de la ley 2003 de 2019, se advierte que no existen circunstancias o eventos que puedan generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto según artículo 286 de la misma Ley. Lo anterior, de cualquier forma, no es óbice para que quien así lo tenga a bien lo declare habiéndolo encontrado.

## 7. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones expuestas, nos permitimos rendir PONENCIA POSITIVA y en consecuencia solicitarles a los miembros de la Comisión III constitucional de la Cámara de Representantes DAR PRIMER DEBATE al Proyecto de Ley No. 208 de 2020 Cámara *“Por medio de la cual se reglamenta el artículo 196 de la Ley 1955 de 2019, se toman medidas para fortalecer las medidas que promueven el empleo juvenil y se dictan otras disposiciones”*.

**De los honorables congresistas:**



**VICTOR MANUEL ORTIZ JOYA**  
Coordinador



**BAYARDO GILBERTO BETANCOURT PÉREZ**  
Ponente





## PROYECTO DE LEY NÚMERO

\_\_\_\_\_ *"Por medio de la cual se reglamenta el artículo 196 de la Ley 1955 de 2019, se toman medidas para fortalecer las medidas que promueven el empleo juvenil y se dictan otras disposiciones".*

### El Congreso de Colombia

#### DECRETA:

**Artículo 1. Objeto.** La presente ley tiene por objeto el fortalecimiento de las medidas del sector público para combatir el desempleo juvenil, se reglamenta el artículo 196 de la Ley 1955 de 2019 y buscar aumentar el número de jóvenes dentro del sector público de Colombia.

**Artículo 2. Jóvenes que no tengan experiencia.** Para la aplicación las medidas de las habla el artículo 196 de la Ley 1955 de 2019 se entenderá por jóvenes sin experiencia, las personas de dieciocho (18) a veintiocho (28) años, egresados de programas de educación técnico, tecnólogo y profesionales que no puedan acreditar más de doce (12) meses de experiencia específica en su campo de saber.

**Artículo 3. Modificación de los Manuales de Funciones.** Para dar cumplimiento al párrafo 1 del artículo 196 de la Ley 1955 de 2019, las entidades públicas deberán en los 03 años siguientes adecuar sus manuales de funciones y competencias laborales para permitir el nombramiento de jóvenes entre los 18 y 28 años graduados y que no tengan experiencia, o para determinar las equivalencias que corresponda, siempre y cuando cumplan con los requisitos del cargo.

**Parágrafo 2.** Para el cumplimiento de este artículo se tendrán en cuenta las disposiciones previstas en la Ley 909 del 2004.

**Artículo 4. Empleo en Planta Temporal.** Cuando se vayan a proveer empleos de una planta temporal ya existente, y se haya agotado el procedimiento establecido en los artículos 2.2.1.2.6 y 2.2.5.3.5 del Decreto 1 083 de 2015 respecto de su provisión, respectivamente, en condiciones de igualdad se deberá dar prelación a los jóvenes entre 18 y 28 años, que cumplan con los requisitos para su desempeño.

Adicionalmente las Plantas Temporales existentes tendrán dos (2) años para adecuar sus manuales de funciones y competencias laborales para permitir el nombramiento de jóvenes entre los 18 y 28 años graduados y que no tengan experiencia, para poder dar cumplimiento al párrafo 2 de la Ley 1955 de 2019. El Departamento Administrativo de la Función Pública, o quien haga sus veces, reglamentará la materia.

**Artículo 5. Contratos de prestación de servicios de entidades públicas con personas naturales.** Las entidades públicas que establezcan un vínculo con personas naturales por medio de

contratos de prestación de servicios deberán garantizar que al menos un diez por ciento (10%) del número de contratos de este tipo que se ejecuten en este tipo de servicios no requieran experiencia profesional, con el fin de que puedan ser provistos con jóvenes recién egresados de programas técnicos, tecnólogos y profesionales.

**Artículo 6. Empleos en Provisionalidad.** Cuando se presenten vacancias definitivas en los empleos de carrera administrativa, los cuales se vayan a proveer transitoriamente a través de un nombramiento provisional, se deberá dar prelación a los jóvenes entre 18 y 28 años sin experiencia, que cumplan con los requisitos para su desempeño, siempre y cuando se haya agotado el derecho preferencial de encargo. Cada vigencia el departamento Administrativo de la Función pública DAFP informara el número de provisionales que fueron vinculados siendo jóvenes sin experiencia.

**Artículo 7. Campañas de socialización y promoción de los programas de emprendimiento joven:** El Ministerio de Educación, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y las Instituciones de Educación Superior acreditadas por el Ministerio de Educación, deberán realizar campañas de socialización de los programas de emprendimiento joven que ofrecen las autoridades nacionales y locales para los jóvenes del país.

Adicionalmente las Instituciones de Educación Superior deberán contar con un Centro de Emprendimiento accesible a todos sus estudiantes, donde se les brinda la información y asesoría a los jóvenes sobre las posibilidades de emprender. El Ministerio de Educación, o quien haga sus veces, reglamentará la materia.

**Artículo 8. Promoción.** La dirección del sistema de juventud Colombia Joven, diseñará campañas pedagógicas y publicitarias para socializar los beneficios de la presente ley.

**Artículo 9. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.



De los honorables congresistas:  
**VICTOR MANUEL ORTIZ JOYA**  
Coordinador



**BAYARDO GILBERTO BETANCOURT PÉREZ**  
Ponente