

Bogotá D.C., marzo de 2021

Honorable Representante

NÉSTOR LEONARDO RICO

Presidente

COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Cámara de Representantes

ASUNTO: INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO 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”.

Respetado Sr. Presidente:

En cumplimiento a la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional de la H. Cámara de representantes y de acuerdo con las disposiciones contenidas en la Ley 5ª de 1992 nos permitimos rendir informe de ponencia positiva para segundo debate del 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”.**



VICTOR MANUEL ORTIZ JOYA
Coordinador Ponente



GILBERTO BAYARDO BETANCOURT
Ponente



INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY No. 208 DEL 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”

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

Este proyecto se radicó el día 21 de agosto del año 2020 presentado por el Representante Víctor Manuel Ortiz Joya, como ley ordinaria y publicada en la Gaceta No 690 de 2020. El día viernes cuatro (4) de diciembre de 2020 fue debatido y aprobado en primer debate la en la Comisión Tercera Constitucional permanente de Cámara de Representantes en sesión formal virtual. En la presente ponencia se adopta las recomendaciones realizadas en el primer debate por los miembros de la Comisión III.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El objeto del proyecto de Ley 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”*. 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.

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de Ley 208 de 2020 - Cámara cuenta con nueve (9) artículos: el primero se refiere al objeto de la Ley. El segundo especifica que se entenderá por jóvenes sin experiencia. El tercero modifica el artículo 196 de la Ley 1955 de 2019 adecuar el manual de funciones de las entidades públicas para permitir nombramiento de jóvenes entre los 18 y 28 años graduados y que no tengan experiencia. El cuarto



artículo especifica que cuando se vaya a proveer una planta temporal ya existente dará en condiciones de igualdad prelación a los jóvenes entre 18 y 28 años.

El quinto artículo establece que las entidades públicas en sus vínculos con personas naturales por medio de contratación de prestación de servicios debe garantizar un mínimo del diez por ciento (10%) del número de contratos de este tipo de servicios no requieran experiencia profesional y puedan ser provistos para jóvenes recién graduados. En el sexto, establece que en vacancias definitivas en los empleos de carrera administrativa, las cuales se vayan a proveer transitoriamente a través de un nombramiento provisional, se deberá dar prelación a los jóvenes entre 18 y 28 años son experiencia. En el séptimo se establece que el gobierno nacional realice campañas de socialización de los programas de emprendimiento joven y, al mismo tiempo, apoyar a las Instituciones de educación superior para contar con un Centro de emprendimiento, en el marco de su autonomía. En el octavo artículo, establece que la dirección del sistema de juventud Colombia Joven, diseñara campañas pedagógicas y publicitarias para socializar los beneficios de la presente ley. Por último, el noveno artículo es la vigencia.

IV. CONSIDERACIONES

Este proyecto de ley tiene como origen las facultades constitucionales que tiene el Congreso de la República, otorgadas en los artículos 114 y 154 de la Constitución Política, que reglamentan su función legislativa y faculta al congreso para presentar este tipo de iniciativas:

"Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración. El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes".
(...)

"Artículo 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o



suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno.

Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado".¹

Con este proyecto de ley ordinaria se pretende autorizar al sector público para que, bajo los parámetros de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, 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 profesional.

Respecto a estas iniciativas que decretan gasto público, la Corte Constitucional se ha pronunciado y ha afirmado la iniciativa que tiene el Congreso de la República en materia de gasto público. Así lo describe la Corte en Sentencia C-324 de 1997:

"La Constitución, y tal y como lo ha señalado esta Corporación, atribuye competencias diferenciadas a los órganos del Estado según los diversos momentos de desarrollo de un gasto público. (...) es necesario distinguir entre una ley que decreta un gasto y la ley anual del presupuesto, en la cual se apropian las partidas que se considera que deben ser ejecutadas dentro del período fiscal respectivo. Así, esta Corte ha señalado que, salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público. Sin embargo, corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, ¿ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos".²

El presente proyecto de ley se limita a autorizar al gobierno para que incluya el gasto en los próximos presupuestos. En efecto, la expresión "Autorícese", no impone un mandato al gobierno, simplemente busca habilitar al Gobierno nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias, en los términos que establece el artículo 347 de la Carta Constitucional:

"Artículo 347. El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Si

¹ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia de 1991.

Ver enlace: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-324 de 1997. Disponible en Internet:

<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-324-97.htm>

los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados. El presupuesto podrá aprobarse sin que se hubiere perfeccionado el proyecto de ley referente a los recursos adicionales, cuyo trámite podrá continuar su curso en el período legislativo siguiente”³

Adicionalmente, es importante mencionar que 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. Además, esta ley está orientada según sus debates del Congreso a garantizar desde 2010 los siguientes beneficios:

"La creación de empleo con un cubrimiento de todos los sectores involucrados sigue siendo uno de los retos más importantes a los que se enfrenta la administración nacional en la actualidad. A pesar de los avances legislativos generados a través de normas como la Ley 1429 de 2010, a través de la cual se incentivó la contratación de personal que hasta ese momento estaba por fuera del mercado laboral como jóvenes, madres cabeza de familia, reinsertados, mujeres mayores de 40 años, entre otras y, que las medidas allí contenidas han permitido lograr avances importantes en la reducción de la tasa de desempleo que desde 2010 se mantiene cercana al 70%, continúa la tendencia de focalizar los problemas de informalidad y desempleo en un sector poblacional específico hoy está en el grupo de personas mayores de 50 años.

Según datos del Ministerio de Trabajo la oferta laboral medida por la Tasa Global de Participación, ha aumentado desde 2007; pasó de 51,8% en ese año a 56,8% en 2011. Esto implica que mayor número de colombianos está participando activamente del mercado laboral. Este aumento sostenido de la oferta laboral ha sido acompañado de la tendencia decreciente en la tasa de desempleo, la cual pasó de 15,5% en 2002 a 10,8% en 2011.

³ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia de 1991.

Ver enlace: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Creemos que este nuevo y positivo panorama de empleabilidad en Colombia está influenciado sustancialmente por la llamada "Ley de Primer Empleo", que el Partido Liberal junto con el Gobierno Nacional impulsamos desde el legislativo y que permitió que los aportes parafiscales fueran requisito para la deducción de salarios. Dice la norma que "Para aceptar la deducción por salarios, los patronos obligados a pagar subsidio familiar y a hacer aportes al Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), al Instituto de Seguros Sociales (ISS), y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), deben estar a paz y salvo por tales conceptos por el respectivo año o período gravable, para lo cual, los recibos expedidos por las entidades recaudadoras constituirán prueba de tales aportes. Los empleadores deberán además demostrar que están a paz y salvo en relación con el pago de los aportes obligatorios previstos en la Ley 100 de 1993".

Desde que la mencionada ley está en vigencia y hasta diciembre de 2011, mediante el uso de la información de la Planilla Única de Liquidación de Aportes (PILA), el Ministerio del Trabajo encontró que 69.938 empresas aumentaron su nómina, en términos del valor y el número de empleados, respecto a diciembre de 2010. La Tabla 1 presenta las contrataciones efectuadas por las empresas que cumplirían con los requisitos de la Ley 1429 de 2010⁴

Tabla 1

Población potencial beneficiaria de la Ley 1429 que ha sido contratada por empresas que han incrementado su nómina en términos del valor y número de empleados. Enero 2011-junio 2012

Población	Empleos formales a diciembre de 2011	Empleos formales a junio de 2012
Jóvenes menores de 28 años	416.111	460.699
Mujeres mayores de 40 años	59.888	110.035

Fuente: PILA - Cálculos Ministerio del Trabajo DGPESEF⁵

⁴ CONGRESO VISIBLE. Información proyecto de ley número 261 de 2013 Cámara. Disponible en Internet: http://www.imprensa.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=05&p_numero=261&p_consec=35721

⁵ CONGRESO VISIBLE. Información proyecto de ley número 261 de 2013 Cámara. Disponible en Internet: http://www.imprensa.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=05&p_numero=261&p_consec=35721

Por otro lado, la Ley 1780 de 2016 o "Ley ProJoven" busca promover la generación de empleo y el emprendimiento a través la eliminación de las barreras que impiden el acceso de los jóvenes al mercado laboral y al inicio de su vida productiva, tomando medidas en todos los sectores económicos, vinculando al sector privado, público y garantizando incentivos al emprendimiento.

Según la Dirección del Sistema Nacional de Juventud Colombia Joven los beneficios de esta ley se pueden resumir en 5 puntos:

1. *La libreta militar ya no será un requisito: Las empresas NO podrán exigir la presentación de la tarjeta militar para ingresar a un empleo. Quienes hayan sido declarados no aptos, exentos o que hayan superado la edad máxima de incorporación a filas podrán acceder a un empleo sin haber definido su situación militar, sin embargo, tendrán un lapso de 18 meses a partir de la fecha de vinculación para definirla.*

1. *El Ministerio de Defensa realizará jornadas especiales en todo el territorio nacional con el fin de agilizar la definición de la situación militar. En ellas se podrán establecer exenciones hasta un 60% de la cuota de compensación militar y de un 90% en las multas para los quienes que se presenten.*

2. *Reducción de edad máxima de incorporación: Los colombianos declarados aptos por el Ministerio de Defensa Nacional para prestar el servicio militar podrán ser incorporados a partir de la mayoría de edad hasta faltando un día para cumplir los 24 años de edad.*

3. *Fomento al emprendimiento juvenil: Las pequeñas empresas jóvenes que inicien actividades a partir de la promulgación de la ley quedarán exentas del pago de la matrícula mercantil y de la renovación del primer año. La ley contempla la creación de un fondo para promoción del emprendimiento, que contará con recursos iniciales de cerca de 120 mil millones de pesos.*

Las entidades del Estado que administren y ejecuten programas de emprendimiento fortalecerán su presencia institucional para incentivar y promover el empleo y el emprendimiento juvenil, con especial énfasis en la ruralidad, minorías étnicas del país y jóvenes inmersos en el proceso de posconflicto.

4. *Jóvenes talentosos al Estado: El Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Trabajo y el Departamento Administrativo de la Función Pública, desarrollará y reglamentará una política que con la cual jóvenes sin experiencia puedan realizar prácticas laborales en las entidades públicas, las cuales contarán como experiencia para el acceso al servicio público.*

5. *Las entidades del Estado que adelanten modificaciones a su planta de personal deberán garantizar que al menos un 10% de los nuevos empleos no requieran experiencia profesional, con el fin de que puedan ser provistos con jóvenes recién egresados de programas técnicos, tecnólogos y egresados de programas de pregrado de instituciones de educación superior.*

Incentivos a la contratación joven: Las empresas que vinculen personas entre los 18 y los 28 años de edad no tendrán que realizar aportes a Cajas de Compensación

Familiar por tales trabajadores durante el primer año de vinculación. Las empresas que presten bienes o servicios a través de plataformas tecnológicas, deberán incorporar en los mismos mecanismos para realizar los procesos de afiliación, cotización o descuentos al Sistema de Seguridad Social Integral⁶.

Si se analiza la situación en términos reales fuera de los logros de estas dos iniciativas 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. Esto se ve un poco motivado gracias a que los dos antecedentes normativos cerraron sus esfuerzos en el sector privado, y garantizar el emprendimiento de los jóvenes, pero poco avanzó en garantizar que los jóvenes vean el sector público como una oportunidad para su futuro.

Según un reciente estudio de la Universidad Libre, ha manifestado que dentro de los pocos incentivos del sector público existen, tienen trabas para el acceso y no han sido bien planteadas:

La implementación en 2016 de la Ley 1780, que promueve el empleo y el emprendimiento juvenil. Este estatuto, dado que el Estado, a través de las empresas industriales y de la economía mixta, debe garantizar la existencia de un 10% de los cargos para jóvenes sin requisito de experiencia. Sin embargo, esta ley tiene algunos problemas de enfoque. Por ejemplo, exige que se eliminen de los requisitos la libreta militar, pero al revisar las estadísticas el desempleo femenino es más alto que el masculino, por ende, no se está atacando el problema de raíz⁷.

Adicionalmente es importante mencionar que este proyecto de ley reconoce que el sistema de carrera administrativa, cuyo objeto es garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer; estabilidad e igualdad de oportunidades para el acceso y el ascenso al servicio público, no se vulnera en la medida de promover el mérito entendido este en un sentido más amplio y no solo representado en la experiencia del aspirante, por el contrario, se busca que personas con ideas nuevas accedan al Estado. A demás, esta ley no contraviene los principios de igualdad real, por el contrario, amplía dicha igualdad a aquellos que por motivos de su edad no tienen experiencia.

⁶ COLOMBIA JOVEN. Cinco cosas que debes saber sobre la Ley ProJoven. Disponible en Internet: http://www.colombiajoven.gov.co/noticias/2016/Paginas/160503_Que-debes-saber-de-la-Ley.aspx

⁷ 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>

LA INFORMALIDAD LABORAL:

Según datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) la informalidad sigue números muy altos, y en la última medición presentó un incremento, por esto es necesario que se tomen las medidas respectivas para garantizar su pronta reducción.

Según datos del mes de junio del presente año en Colombia se presenta la siguiente situación:

"La informalidad en Colombia subió levemente en la primera mitad de 2018, según el Dane. Casi 11 millones de colombianos trabajan, pero no cotizan a pensión.

El porcentaje de informalidad laboral en el periodo abril-junio de 2018 fue del 49,6%, cuando en el mismo periodo del año pasado se había ubicado en 48,9%, es decir, hubo un aumento de 0,7 puntos.

En la práctica, estos datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística muestran que de 22 millones de empleados que tiene el país, 10,9 millones trabajan en la informalidad.

De acuerdo con el Dane, los sectores de comercio, hoteles y restaurantes concentran la mayor parte del trabajo informal en Colombia.

Por otro lado, del total de ocupados, 9,4 millones son mujeres y 13,1 millones hombres, o sea que la diferencia entre ambos géneros es de casi 4 millones"⁸

SITUACIÓN DE LOS JÓVENES:

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 las 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

⁸ NOTICIAS UNO. Sube la Informalidad Laboral en Colombia. Disponible en Internet.

<https://canal1.com.co/noticias/nacional/subio-la-informalidad-en-colombia-segun-el-dane/>

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 joven⁹.

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)¹⁰.

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.

⁹ FEDESARROLLO. Informe Mensual del Mercado Laboral. Disponible en Internet: <https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/11imlnoviembre2017web.pdf>

¹⁰ Ibid. 1

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. 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 pps¹¹

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

¹¹ Ibid 2.

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 Planeación¹²

Este panorama se ha profundizado a causa de la pandemia del Covid-19 y sus consecuencias negativas económicas. De acuerdo con el DANE, para enero de 2021 la tasa de desempleo nacional entre los jóvenes se elevó 12,2 puntos porcentuales durante el trimestre mayo y julio, y llegó a 29,7%. Para este mismo periodo de 2019, el indicador era de 17,5%. Esto quiere decir que **“mientras que el año pasado en este periodo había 5,69 millones de jóvenes empleados, para 2020 la cifra cayó a 4,29 millones de este grupo de personas en el país.**

Para el caso de los hombres, que hace un año presentaban una tasa de desocupación de 13,9%, el incremento fue de 10,2 puntos porcentuales, y el desempleo juvenil masculino llegó a 24,1%. Para las mujeres, el aumento fue todavía más crítico, y el dato llegó a 37,7%, tras aumentar 15,4 puntos frente al mismo trimestre de 2019.

En el mismo trimestre móvil, la tasa de desempleo juvenil fue de 22,5%. El efecto más marcado se vio en las mujeres, cuya tasa en dicho grupo poblacional fue de 30,2%, mientras que la de los hombres fue de 16,8%.”¹³

¹² 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>

¹³ La República. En enero la tasa de desempleo se ubicó en 17,3% y hubo 19,9 millones de ocupados. 26 de febrero de 2021. <https://www.larepublica.co/economia/siga-aqui-la-publicacion-de-los-resultados-de-desempleo-para-enero-de-2021-del-dane-3131903>

Así mismo, debemos considerar que la vocación es un convencimiento para ejercer una actividad profesional, que se relaciona con anhelos y lo inspirador. En este sentido, es importante recordar que de acuerdo con una *“investigación realizada por el Grupo Multidisciplinario de Políticas Públicas (GMPP) de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes advierte que la fuerza laboral actual del estado colombiano, en muchas de sus entidades, está envejecida, poco motivada y valorada negativamente por los ciudadanos. Un diagnóstico que obliga a pensar en la implementación de una política pública que facilite la gestión estratégica del talento humano, con el fin de tener trabajadores efectivos, calificados, orientados al servicio, motivados y satisfechos”*¹⁴. Esta situación significa que se debe implementar políticas públicas para transformar esta realidad, más aún, se requiere transformar por ellos son la cara del gobierno trabajando con los ciudadanos, y con ellos puede generarse un legitimidad al sistema.

Este Proyecto tiene la virtud de complementar un andamiaje normativo nacional, de tal forma, que brinda la oportunidad para los jóvenes que puedan aportar desde el sector público. Buscamos generar herramientas y posibilidades reales para los jóvenes de nuestros países, rompiendo barreras para la entrada al sector público. Debemos observar que los jóvenes tienen todas las capacidades, son talentosos y pueden ser partícipes activos de la construcción de un mejor país, sus ideas, innovaciones, prácticas pueden ser posibilidades para el futuro.

En este texto para el segundo debate se mantuvo el parágrafo del artículo sexto sobre empleos de provisionalidad propuesto por el Representante Oscar Darío Pérez, donde se la realizó modificación en el sentido de dejar especificado el porcentaje mínimo a ocupar los empleos en provisionalidad, el cual será del 10% mínimo. En este mismo artículo se modificó la redacción en atención a lo manifestado por el Representante Néstor Rico y el Representante Cristian Moreno.

Así mismo, en el artículo séptimo, en atención al concepto del Ministerio de Educación Nacional, se modificó la redacción para que el gobierno nacional tenga la responsabilidad de desarrollar campañas para la socialización de la presente ley. De igual manera, en atención a lo manifestado por el Ministerio de Educación respecto a la autonomía universitaria, se deja a la competencia de los claustros universitario la posibilidad de implementar Centro de Emprendimiento con el apoyo del Ministerio de Educación.

¹⁴ El espectador. La realidad laboral del sector público colombiano. 2015.
<https://www.elespectador.com/noticias/economia/la-realidad-laboral-del-sector-publico-colombiano/>

V. PLIEGO DE MODIFICACIONES PARA SEGUNDO DEBATE:

ARTÍCULO	MODIFICACIÓN
<p>ARTÍCULO 1°. 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.</p>	Sin modificaciones
<p>ARTÍCULO 2°. Jóvenes que no tengan experiencia. Para la aplicación las medidas de las que 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.</p>	Sin modificaciones
<p>ARTÍCULO 3°. Modificación de los Manuales de Funciones. Para dar cumplimiento al parágrafo 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.</p> <p>PARÁGRAFO. Para el cumplimiento de este artículo se tendrán en cuenta las disposiciones previstas en la Ley 909 del 2004.</p>	Sin modificaciones
<p>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 1083 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</p>	Sin modificaciones

<p>graduados y que no tengan experiencia, para poder dar cumplimiento al parágrafo 2 de la Ley 1955 de 2019. El Departamento Administrativo de la Función Pública, o quien haga sus veces, reglamentará la materia.</p>	
<p>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.</p>	Sin modificaciones
<p>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 informará el número de provisionales que fueron vinculados siendo jóvenes sin experiencia.</p> <p>PARÁGRAFO. Se deberá garantizar que al menos un 10% (diez por ciento) del número de provisionalidades se ocupen por los jóvenes entre 18 y 28 años.</p>	<p>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, <u>se deberá dar prelación se proveerá una parte de ellos</u> 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 informará el número de provisionales que fueron vinculados siendo jóvenes sin experiencia.</p> <p>PARÁGRAFO. Se deberá garantizar que al menos un 10% (diez por ciento) del número de provisionalidades se ocupen por los jóvenes entre 18 y 28 años.</p>
<p>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</p>	<p>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, <u>El gobierno nacional deberá, delegando a la entidad competente, en un plazo no mayor a seis meses posteriores a la expedición de la presente Ley realizar</u> campañas de socialización de los programas de emprendimiento joven que ofrecen las autoridades nacionales y locales para los jóvenes del país.</p>

<p>posibilidades de emprender. El Ministerio de Educación, o quien haga sus veces, reglamentará la materia.</p>	<p>Adicionalmente las Instituciones de Educación Superior <u>en el marco de su autonomía, y con apoyo del Ministerio de Educación, propenderán a establecer un</u> 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>ARTÍCULO 8°. Promoción. La dirección del sistema de juventud Colombia Joven, diseñará campañas pedagógicas y publicitarias para socializar los beneficios de la presente ley.</p>	<p>Sin modificaciones</p>
<p>ARTÍCULO 9°. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p>	<p>Sin modificaciones</p>

VI. PROPOSICIÓN

En conclusión y con fundamento en las anteriores consideraciones, se rinde informe de PONENCIA POSITIVA al presente proyecto de ley con sus respectivas modificaciones, y en consecuencia solicitarle a la Honorable Plenaria de la Cámara de Representantes DAR SEGUNDO 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".



VICTOR MANUEL ORTIZ JOYA
Coordinador Ponente



GILBERTO BAYARDO BETANCOURT
Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY 208
DEL 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”.**

ARTÍCULO 1°. *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 que 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. *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 1083 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 proveerá una parte de ellos 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 informará el número de provisionales que fueron vinculados siendo jóvenes sin experiencia.*

PARÁGRAFO. *Se deberá garantizar que al menos un 10% (diez por ciento) del número de provisionalidades se ocupen por los jóvenes entre 18 y 28 años.*

ARTÍCULO 7°. Campañas de socialización y promoción de los programas de emprendimiento joven. *El gobierno nacional deberá, delegando a la entidad competente, en un plazo no mayor a seis meses posteriores a la expedición de la presente Ley 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 en el marco de su autonomía, y con apoyo del Ministerio de Educación Nacional, propenderán a establecer 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.*



A handwritten signature in black ink, appearing to be "V.M. Ortiz Joya", written over a horizontal line.

VICTOR MANUEL ORTIZ JOYA
Coordinador Ponente

A handwritten signature in black ink, appearing to be "G. Bayardo Betancourt", written over a horizontal line.

GILBERTO BAYARDO BETANCOURT
Ponente