

Bogotá D.C., 9 de noviembre de 2021

Honorable Senadora

EMMA CLAUDIA CASTAÑEDA

Vicepresidente Comisión Tercera del Senado

Ciudad.-

Asunto: Informe de ponencia positiva para primer debate al Proyecto de Ley No. 134/2021 senado, *“Por medio de la cual se promueve la inclusión productiva de los jóvenes y se dictan otras disposiciones”*.

Respetada vicepresidenta.

En virtud de la designación por parte de la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Permanente del Senado, obrando como ponente del Proyecto de Ley del asunto y mediante el presente documento, rindo informe de ponencia positiva para primer debate, conforme a los requisitos establecidos en el artículo 156 de la ley 5ª de 1992, por lo que solicito poner en consideración este proyecto bajo estudio de la Honorable Comisión Tercera del Senado.

Cordialmente,



MARIA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA
Senadora de la República
Partido Centro Democrático

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE - Proyecto de Ley No. 134/2021 senado, “Por medio de la cual se promueve la inclusión productiva de los jóvenes y se dictan otras disposiciones”

I. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

El 9 de agosto de 2021, se radicó el proyecto de ley “Por medio de la cual se promueve la inclusión productiva de los jóvenes y se dictan otras disposiciones”, de autoría de la H.S Ruby Elena Chagüi, que por el consecutivo de radicación de la secretaría del Senado de la República le correspondió el número 134-21 senado.

Radicado el proyecto en la Secretaría General del Senado de la República, se procedió a la publicación del mismo en la Gaceta del Congreso, N° 1203, para posteriormente ser remitido por competencia y de acuerdo a su objeto, a la Comisión Tercera Constitucional Permanente, cuya Mesa Directiva me designó como ponente para primer debate el día 19 de agosto de 2020

II. OBJETO

El proyecto de ley busca generar un apoyo por parte del Gobierno Nacional a los aportantes que realicen contrataciones o vinculaciones en la vigencia, con un aporte mensual que corresponderá al veinticinco por ciento (25%) de un (1) salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV), por los trabajadores adicionales entre los 18 y 28 años con el objeto de fortalecer la inserción laboral formal de los jóvenes a nivel nacional.

III. CONTENIDO

El Proyecto de Ley 134/21 Senado **consta de 5 artículos**, incluida la vigencia mencionada en el **artículo 5**. Dicho proyecto, plantea como objeto la creación de un apoyo económico permanente para la generación de empleo formal para jóvenes en línea con la estrategia Sacúdete, prevista en el artículo 209 de la Ley 1955 de 2019, Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (**artículo 1**).

El **artículo 2**, establece que cuando la tasa de desempleo juvenil sea igual o superior a 15%, según lo certificado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el Gobierno Nacional entregará un aporte mensual equivalente al veinticinco por ciento (25) de un (1) salario mínimo legal mensual vigente por cada joven adicional contratado.

El **artículo 3**, se establece que las disposiciones contenidas en el artículo 2 se financiarán con cargo al Presupuesto General de la Nación, teniendo en cuenta la disponibilidad presupuestal. De igual manera, en el **artículo 4** se estipula que será el gobierno el encargado en reglamentar lo previsto en el proyecto de ley.

IV. MARCO CONSTITUCIONAL Y JURIDICO

La presente iniciativa pretende generar un beneficio que favorezca la inserción laboral de la población joven del país. Este tipo de ayudas tienen un fuerte arraigo jurídico pues desde el artículo 1 de la Constitución Política se establece que “Colombia es un Estado Social de Derecho”, lo cual no es simplemente una cláusula retórica sino que impone en el aparato estatal la carga deóntica de propender por la creación y el mantenimiento de medidas que favorezcan a grupos que se encuentren en debilidad manifiesta para “contrarrestar las desigualdades sociales existentes y para ofrecerle a todos las oportunidades para desarrollar sus aptitudes y para superar los apremios materiales”¹.

La pobreza es una situación por demás preocupante en el mundo entero. La carencia económica hasta puntos que no permiten garantizar los estándares mínimos de derechos humanos y de subsistencia ha constituido, desde hace tiempo, una prioridad en la agenda internacional y un punto de encuentro sobre el cual los líderes mundiales han llegado a acuerdos para la erradicación de este flagelo.

Los países del mundo – Colombia entre ellos, por supuesto –, en el seno de las Naciones Unidas acordaron en el año 2000 una serie de objetivos entre los cuales estaba “erradicar la pobreza extrema y el hambre”, una verdadera prioridad para el mundo que encaraba el nuevo milenio. Desde ese entonces, es mucho el camino que se ha recorrido; sin embargo, no ha sido suficiente; conscientes de esta realidad, los mismos Estados, plantearon en el 2015 unas nuevas metas de desarrollo para 2030, las cuales son conocidas como los “objetivos de desarrollo Sostenible”. El primero de ellos es el fin de la pobreza, es decir, su eliminación en todas sus formas en todo el mundo pues, como consta en la documentación de la ONU, “si bien la cantidad de personas que viven en la extrema pobreza disminuyó en más de la mitad entre 1990 y 2015, aún demasiadas luchan por satisfacer las necesidades más básicas.”²

Para el caso colombiano, en particular, la lucha contra la pobreza no ha sido ajena al país ni a su ordenamiento jurídico. Desde el estatuto constitucional Colombia se constituye como un “Estado social de derecho”³, lo cual implica una asistencia a los menos favorecidos en función de garantizarles, cuando menos, los mínimos estándares necesarios para el goce y disfrute de sus derechos fundamentales con el fin de llevar una vida digna.

Colombia ha asumido distintas obligaciones internacionales además de las ya mencionadas para la eliminación de la pobreza. Un ejemplo de ello lo encontramos, en los albores de nuestra Constitución cuando la Corte se pronunció sobre la importancia de

¹ Corte Constitucional. Sentencia SU-747 de 1998. Expediente T-152455, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

² <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-1-no-poverty.html>

³ Constitución Política de Colombia. Artículo 1.

enfrentar este problema estructural en nuestra sociedad al momento de estudiar la constitucionalidad del Protocolo de Washington⁴.

Dice el mencionado tribunal en este caso que “el fenómeno social de la pobreza está íntimamente ligado con la dignidad del ser humano, en consecuencia, cualquier tarea que se emprenda con el fin de combatirla conduce necesariamente a la protección de ese derecho esencial”, es decir, impone en cabeza del Estado el deber de erradicarla para cumplir su fin esencial de garantizar los derechos a la población, para lo cual hace hincapié en que:

“Para combatir el flagelo de la pobreza se requiere de programas sociales, económicos y políticos no sólo a nivel nacional sino también internacional, para lograr así una actitud unificada cimentada en la solidaridad internacional, la fraternidad y la cooperación de los distintos organismos internacionales”⁵.

Es claro el tratamiento que los ordenamientos jurídicos de todo el mundo, en consonancia con el colombiano, dan a la pobreza y cómo todos la entienden como el mal que hay que vencer para lograr construir sociedades más justas y con mejores índices de desarrollo; no obstante, las definiciones según las cuales se han de encuadrar a las personas en esta situación resultan problemáticas pues la doctrina no logra un consenso al respecto y día con día surgen teorías que tratan de explicar fenómenos contemporáneos. Por ello, son muchos los conceptos y las variables monetarias que han tratado de clasificar a alguien como víctima de pobreza o no, sin embargo, más allá de los estándares de ingreso, la pobreza debe ser entendida como la situación en la cual se ve inmersa una persona cuya situación económica no le permite el goce efectivo de sus derechos fundamentales, poniendo en riesgo su dignidad humana.

Esto se relaciona con lo dicho por la Corte Constitucional en sentencia C-110 de 2017 con ponencia del magistrado Alberto Rojas Ríos cuando, al estudiar la constitucionalidad de la expresión “pobres” de la Ley 583 de 2000, destaca que:

[S]e ha utilizado la expresión “pobres” para designar a las personas que padecen de pobreza, es decir, quienes sufren de negación de Derechos Civiles y Políticos, así como Económicos Sociales y Culturales. Las personas que padecen esa condición son los titulares de ciertas potestades que atribuyen a los Estados algunas obligaciones. Por ende, los instrumentos de derechos humanos y los organismos de supervisión de esos acuerdos se refieren a los “pobres” para asignarles facultades o imponer a los gobiernos deberes de eliminación barreras al goce de los derechos de tales individuos⁶.

⁴ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-187 de 1996. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

⁵ Ibidem.

⁶ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-110 de 2017. M.P.: Alberto Rojas Ríos.

Es decir, la pobreza es una falla en el Estado social que hace nugatorios ciertos derechos de un sector de la población y por ello, quienes la padecen pueden reclamar de las instituciones estatales medidas para cesar, o al menos paliar, este daño.

Debido a todo lo anterior, resulta palmario que asiste al legislador la facultad para hacer las modificaciones que se estimen convenientes en el Ordenamiento Jurídico Nacional, particularmente cuando se trata de paliar las graves necesidades de la juventud.

Además, la Constitución Política de Colombia establece sendos caminos con relación al derecho al trabajo y a los derechos de los adolescentes y jóvenes. El artículo 45 de dicha normatividad estableció que: “El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral. El Estado y la sociedad garantizan la participación de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud”. Por otra parte, el artículo 25 dicta: “El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”⁷. Por su parte, el ordenamiento jurídico colombiano regula la protección del derecho al trabajo, estableciendo un camino de empleo digno para los jóvenes.

La acción conjunta y el fomento de alianzas estratégicas como una medida para asegurar una mejor inserción al mercado laboral y la producción de opciones de empleo formal es de vital importancia y debe ser articulada dentro de una política que permita la formalización del empleo juvenil haciendo un énfasis en la vocación, el talento de los jóvenes y las necesidades del mercado. Tal como lo expresa la OIT con relación a los proyectos conjuntos ejecutados en Colombia: “[...]“centenares de jóvenes evidencian el alcance e impacto que puede tener una alianza estratégica entre el sector público, el sector empresarial y un organismo como la OIT para promover la formación vocacional y adaptarlas a las necesidades de las empresas mientras se promueve la inclusión de los jóvenes en situación vulnerable en el mercado laboral”[...]”⁸.

V. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La iniciativa se fundamenta en la situación actual de los jóvenes en el mercado laboral. Entre el 2010 – 2020, en América Latina 10 millones de jóvenes de entre 15 y 24 años se encontraron desempleados. Lo anterior denota el desaprovechamiento de una muy importante proporción de la población, tal como se describe en el programa de acción para Colombia 2020/2021 de la Organización Internacional del Trabajo – OIT⁹.

⁷http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr001.html#45 Ibid. Pg. 1

⁸ Organización Internacional del Trabajo. (2018). Colombia: Superar las barreras para encontrar una oportunidad. Recuperado de: https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/features/WCMS_647431/lang-es/index.htm

⁹ Decreto 688 de 2021 p.2. Disponible en:

<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20688%20DEL%2024%20DE%20JUNIO%20DE%202021.pdf>

La pandemia ha profundizado la dificultad de los jóvenes para encontrar y permanecer en un empleo. Según el DANE la tasa de desempleo en Colombia entre febrero y abril de 2021 fue de 15,1%. Las mujeres jóvenes desocupadas de 14 a 28 años de edad, corresponden al 43,1% mientras que, los hombres jóvenes representan el 42,9% de los desocupados¹⁰.

Entre enero – marzo de 2021 según el DANE, la tasa de desempleo fue del 14,2%, lo que representó un aumento de 1,6 puntos porcentuales comparado con el mismo trimestre del 2020 (12,6%). De manera particular, el desempleo juvenil alcanzó una tasa de 23,5%, registrando un aumento de 3 puntos porcentuales frente al trimestre enero - marzo 2020 (20,5%), lo que significa que hubo 1,6 millones de jóvenes que permanecen desocupados.

La tasa de desempleo juvenil es crítica y aún más es el caso de las mujeres jóvenes. . Para las mujeres esta tasa se ubicó en 31,3% (enero - marzo 2021) aumentando 4,5 puntos porcentuales frente al trimestre enero - marzo 2020 (26,8%), mientras que para los hombres fue 18,5%, aumentando 2,5 puntos porcentuales respecto al mismo periodo del año anterior (16,0%).

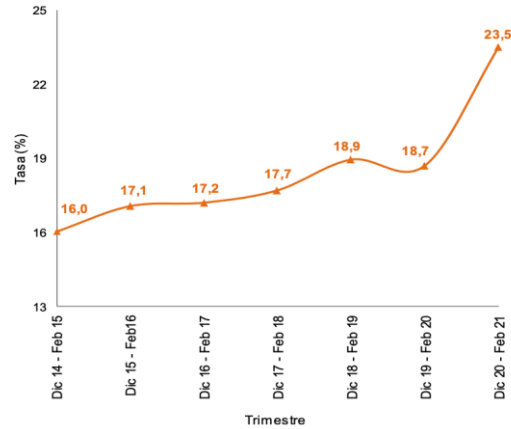
Por ciudades, del total de 1,6 millones de jóvenes sin empleo, 25% se encuentra en Bogotá, con un total de 409.591 personas; le sigue Medellín, con 150.126; Cali, con 113.643; Barranquilla, con 55.725; Cúcuta, con 38.470; y Bucaramanga, con 37.858. La capital no solo alberga a la mayoría de los jóvenes sin empleo, sino que también registró un aumento del 60% en el desempleo juvenil con respecto al 2020.

Por otra parte, la tasa de ocupación (TO) para el total de personas entre 14 y 28 años fue 42,0% (enero - marzo 2021) presentando una disminución de 1,6 puntos porcentuales comparado con el trimestre enero - marzo 2020 (43,6%)¹¹. Para los hombres esta tasa se ubicó en 51,6% y para las mujeres fue 32,4%.

Gráfica 1. Tasa de desempleo de la población joven (14 a 28 años). Total nacional trimestre móvil diciembre - febrero (2014 - 2021).

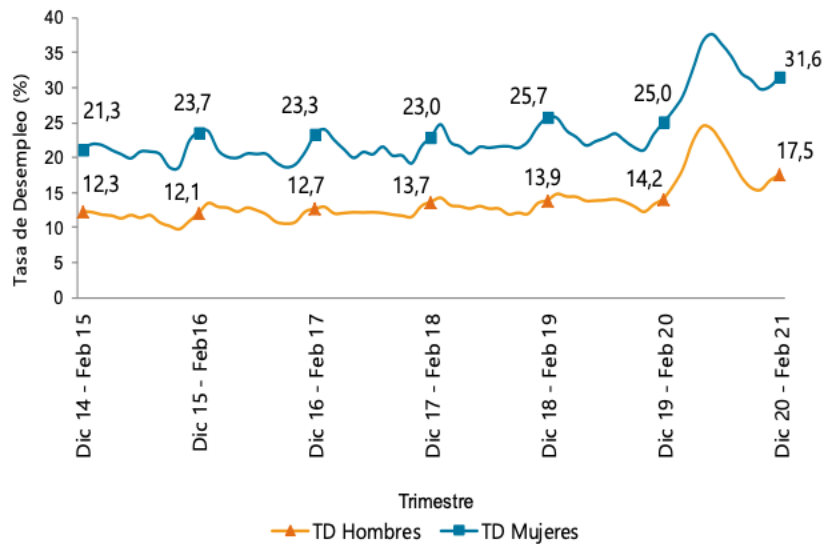
¹⁰ https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_genero/boletin_GEIH_sexo_feb21_abr21.pdf

¹¹ Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) de enero a marzo de 2021 del Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. Disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/juventud/Boletin_GEIH_juventud_dic20_feb21.pdf



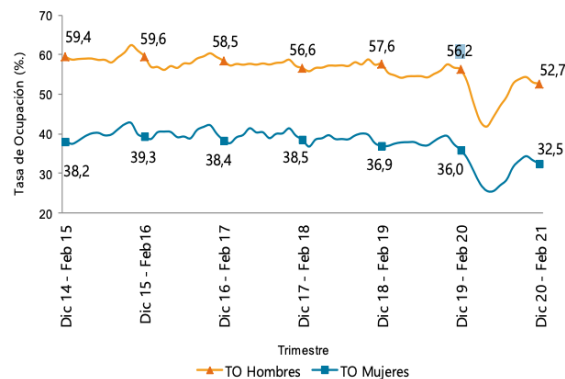
Entre diciembre 2020 y febrero 2021, la tasa de desempleo de la población joven se ubicó en 23,5%, registrando un aumento de 4,8 puntos porcentuales frente al mismo trimestre en el año inmediatamente anterior (18,7%). Para las mujeres esta tasa se ubicó en 31,6% aumentando 6,6 puntos porcentuales frente al mismo trimestre 2019 - 2020 (25,0%), y para los hombres se ubicó en 17,5%, aumentando 3,3 puntos porcentuales respecto al mismo trimestre del año anterior (14,2%).

Gráfica 2. Tasa de desempleo de la población joven según sexo. Total nacional trimestre móvil diciembre - febrero (2014-2021)



Entre tanto, la tasa de desempleo (TD) de los hombres (17,5%) fue menor que de las mujeres (31,6%) en 14,1 puntos porcentuales. Esta diferencia aumentó 3,2 puntos porcentuales frente al trimestre móvil diciembre 2019 - febrero 2020.

Gráfica 3. Tasa de ocupación de la población joven según sexo. Total nacional trimestre móvil diciembre - febrero (2014-2021)



Por su parte, durante el trimestre móvil diciembre 2020 - febrero 2021, la tasa de ocupación (TO) para los jóvenes entre 14 y 28 años fue 42,6%. Para los hombres esta tasa se ubicó en 52,7% y para las mujeres en 32,5%.

Existe una necesidad inminente de fomentar una acción conjunta, así como alianzas estratégicas con el objetivo de asegurar una mejor inserción al mercado laboral. Es de vital importancia generar una política articulada que permita la formalización del empleo juvenil.

No podemos pasar por alto que el ordenamiento jurídico colombiano regula la protección del derecho al trabajo, estableciendo un camino de empleo digno para los jóvenes. Es prioritario generar mecanismos que permitan promover el empleo de todos los jóvenes del país.

De esta forma, se busca aplicar, dependiendo del porcentaje del desempleo, el apoyo del Gobierno Nacional con el subsidio del 25% de un salario mínimo mensual a los empleadores que generen nuevos empleos y den oportunidad a los jóvenes entre 18 y 28 años, medida actualmente sustentada en el Decreto 688 de 2021¹².

Este beneficio, aplicará a empleadores (personas jurídicas, naturales, consorcios, uniones temporales, patrimonios autónomos y cooperativas), que realicen contrataciones o vinculaciones desde enero de 2023 y que demuestren su calidad de empleadores mediante la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes- PILA. Cabe anotar que, las cooperativas de trabajo asociado también serán beneficiarias, siempre y cuando demuestren el pago de los aportes de los trabajadores asociados al Sistema de Seguridad Social Integral.

¹²Decreto 688 de 2021. Disponible en: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20688%20DEL%2024%20DE%20JUNIO%20DE%202021.pdf>

Lo anterior teniendo en cuenta que actualmente el Decreto 688 de 2021 cubre a aportantes que realicen nuevas contrataciones o vinculaciones durante la vigencia 2021, evidenciados a partir de la nómina de julio y en adelante, estando el beneficio activo durante las vigencias fiscales de 2021 y 2022. El decreto estipula que “los beneficiarios sólo podrán recibir este apoyo una vez por mes de postulación y hasta por un máximo de doce veces sin exceder el 31 de diciembre de 2022”¹³.

El beneficio, se da en el marco de los pactos estructurales contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, pacto por la equidad", y desarrolla el apoyo para la generación de empleo para jóvenes dentro de la Estrategia 'Sacúdete'. No obstante, debe instaurarse como una política de estado que permita apoyar a los jóvenes a emprender su carrera profesional, mejorar su calidad de vida y garantizar su sustento diario.

A partir del presente proyecto de ley se dispondrán anualmente en el Presupuesto General de la Nación, en las vigencias fiscales posteriores a las de los años 2021 y 2022, recursos que permitan financiar el 25% de un salario mínimo a partir de las nóminas y se priorizarán las nuevas vinculaciones, siempre y cuando exista un desempleo juvenil mayor al 15%.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

Proyecto de Ley 134-21	Texto propuesto para primer debate	Justificación
<p>Artículo 1°. La presente ley tiene por objeto crear un apoyo económico permanente para la generación de empleo formal para jóvenes en línea con la Estrategia Sacúdete, prevista en el Artículo 209 de la Ley 1955 de 2019, Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.</p>	<p>Artículo 1°. La presente ley tiene por objeto <u>extender el aporte correspondiente al incentivo para la creación de nuevos empleos para jóvenes</u> crear un apoyo económico permanente para la generación de empleo formal para jóvenes en línea con la Estrategia Sacúdete, prevista en el Artículo 209 de la Ley 1955 de 2019, Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.</p>	<p>En el marco de las discusiones en torno a la Ley de inversión social (Ley 2155 de 2021) se establecieron incentivos a la contratación de jóvenes entre 18 y 28 años, correspondiente a la población objetivo del presente proyecto de ley. En este sentido, se establece la articulación de las disposiciones contenidas en el presente articulado con el texto aprobado por el Congreso de la</p>

¹³ ¹³Decreto 688 de 2021. Disponible en:

		República contenido ahora en la Ley 2155 de 2021. Lo anterior, con el fin de extender la medida cuando la tasa de desempleo de los jóvenes sea inferior a 15% como una medida de contención del desempleo juvenil.
<p>Artículo 2º. Cuando la tasa de desempleo juvenil sea igual o superior al quince por ciento (15%),% según lo certificado por el Departamento Nacional de Planeación y el Departamento Nacional de Estadística, el Gobierno Nacional entregará un aporte mensual equivalente al veinticinco por ciento (25%) de un (1) salario mínimo legal mensual vigente por cada trabajador joven adicional a los empleadores que los vinculen formalmente.</p> <p>Parágrafo. Cuando el apoyo de que trata este artículo no sea un número entero, se aproximará al peso inferior más cercano.</p>	<p>Artículo 2. <u>Adiciónese un nuevo párrafo al artículo 24 de la Ley 2155 de 2021, el cual quedará de la siguiente manera:</u></p> <p>Parágrafo 8. Cuando la tasa de desempleo juvenil sea igual o superior a quince por ciento (15%), según lo certificado por el Departamento <u>Administrativo</u> Nacional de Estadística, el Gobierno Nacional entregará un aporte mensual equivalente al veinticinco por ciento (25%) de un (1) salario mínimo legal mensual vigente por cada trabajador joven adicional a los empleadores que los vinculen formalmente. <u>podrá aplicar y extender el beneficio establecido en el inciso segundo del presente artículo con el fin de incentivar la contratación de jóvenes entre 18 y 28 años. La extensión del aporte se efectuará con base en la disponibilidad presupuestal.</u></p>	Se ajusta el texto del artículo para alinear a través de un nuevo párrafo, las medidas propuestas en el proyecto de ley con lo establecido en el artículo 24 de la Ley 2155 de 2021, relacionadas al incentivo de 25% de un SMMLV

	<p><u>El Gobierno Nacional reglamentará las medidas contenidas en el presente párrafo en un periodo no mayor a un año después de la promulgación de esta Ley.</u></p>	
<p>Artículo 3º. Lo dispuesto en la presente Ley se financiará con cargo al Presupuesto General de la Nación y hasta donde la disponibilidad presupuestal lo permita.</p>	<p>Se elimina el artículo ya que se encuentra contenido en el artículo 2.</p>	
<p>Artículo 4º. El Gobierno Nacional deberá reglamentar lo previsto en esta ley dentro del año siguiente a su promulgación.</p>	<p>Se elimina el artículo ya que se encuentra contenido en el artículo 2.</p>	
<p>Artículo 5º. La presente ley rige a partir del 1 de enero de 2023 y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Se renumera</p>	

PROPOSICIÓN

De conformidad con las anteriores consideraciones y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presentó ponencia **positiva** y en consecuencia sugiero a los miembros de la Comisión Tercera Permanente del Senado, aprobar en primer debate el **Proyecto de Ley No. 134/2021 senado, “Por medio de la cual se promueve la inclusión productiva de los jóvenes y se dictan otras disposiciones”**.



MARIA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA
Senadora de la República
Partido Centro Democrático

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL SENADO

Proyecto de Ley No. 134/2021 senado, “Por medio de la cual se promueve la inclusión productiva de los jóvenes y se dictan otras disposiciones”

El Congreso de la República

Decreta:

Artículo 1º. La presente ley tiene por objeto extender el aporte correspondiente al incentivo para la creación de nuevos empleos para jóvenes en línea con la Estrategia Sacúdete, prevista en el Artículo 209 de la Ley 1955 de 2019, Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

Artículo 2. Adiciónese un nuevo párrafo al artículo 24 de la Ley 2155 de 2021, el cual quedará de la siguiente manera:

Parágrafo 8. Cuando la tasa de desempleo juvenil sea igual o superior a quince por ciento (15%), según lo certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, el Gobierno Nacional podrá aplicar y extender el beneficio establecido en el inciso segundo del presente artículo con el fin de incentivar la contratación de jóvenes entre 18 y 28 años. La extensión del aporte se efectuará con base en la disponibilidad presupuestal.

El Gobierno Nacional reglamentará las medidas contenidas en el presente párrafo en un periodo no mayor a un año después de la promulgación de esta Ley.

Artículo 3º. La presente ley rige a partir del 1 de enero de 2023 y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



MARIA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA
Senadora de la República
Partido Centro Democrático