



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - N° 974

Bogotá, D. C., martes, 10 de agosto de 2021

EDICIÓN DE 12 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN SENADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 485 DE 2021 SENADO – 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.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN SENADO, AL PROYECTO DE LEY No 485/21 Senado – 208/20 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.

Con fundamento en los artículos 150 de la ley 5 de 1992, (modificado por el artículo 14 de la ley 974 de 2005) y 153, me permito rendir el presente informe de ponencia para primer debate en el Senado de la República al proyecto de Ley citado en el título de este informe de acuerdo con lo establecido por la mesa directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República.

Sobre el contenido de este estudio para la construcción de la ponencia, en su orden se detallará como sigue:

- I. Antecedentes de la iniciativa.
- II. Estructura del proyecto de ley
- III. Observaciones sobre la materia
- IV. Conclusiones
- V. Proposición
- VI. Texto propuesto para primer debate

I. Antecedentes del Proyecto de Ley

La iniciativa aquí analizada fue presentada por el Honorable Representante a la Cámara Víctor Manuel Ortiz Joya miembro de la bancada del partido Liberal colombiano, titular de curul en la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes. Fue radicado en la misma corporación el 21 de julio de 2020, publicado en la gaceta No 690 de 2020.

El 16 de octubre de 2020 se publicó la ponencia positiva para primer debate por parte de los ponentes: Honorable representante a la cámara Bayardo Gilberto Betancourt Pérez y Honorable Representante Víctor Manuel Ortiz Joya, publicada en la gaceta No 1126 de 2020. Fue aprobado el 04 de diciembre en la comisión tercera.

El 08 de abril de 2021, se publicó ponencia Positiva para segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes, publicada en la gaceta 243 de 2021 y el

19 de mayo del mismo año es aprobada en segundo debate en la Plenaria de esa corporación.

Finalmente, el 21 de julio de 2021, se notifica al Senador de la República Ciro Alejandro Ramírez Cortés la designación como ponente para primer debate en la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República, con el fin que inicie su tránsito legislativo en esta corporación.

II. Estructura del Proyecto de Ley

El proyecto de ley dirige sus esfuerzos al fortalecimiento de las condiciones de empleabilidad en el sector público asociadas a la oferta para jóvenes que desarrollen su carrera laboral y tengan oportunidad de vincularse al sector público, no obstante, de las implicaciones a nivel fiscal, el origen radica principalmente en la reglamentación del artículo 196 de la ley 1955 de 2019 que para sus efectos contenidos como plan de desarrollo expone:

ARTÍCULO 196. GENERACIÓN DE EMPLEO PARA LA POBLACIÓN JOVEN DEL PAÍS. Con el fin de generar oportunidades de empleo para la población joven del país y permitir superar las barreras de empleabilidad de este grupo poblacional, las entidades públicas darán prioridad a la vinculación de jóvenes entre 18 y 28 años, para lo cual deberán garantizar cuando adelanten modificaciones a su planta de personal, que el diez por ciento (10%) de los nuevos empleos no requieran experiencia profesional, con el fin de que sean provistos con jóvenes egresados de programas técnicos, tecnológicos y de pregrado. Para la creación de nuevos empleos de carácter permanente del nivel profesional, no se exigirá experiencia profesional hasta el grado once (11) y se aplicarán las equivalencias respectivas.

PARÁGRAFO 1o. Las entidades públicas deberán 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 2o. Las entidades y organismos que creen empleos de carácter temporal deberán garantizar que el 10% de estos empleos sean asignados para jóvenes entre los 18 y 28 años.

PARÁGRAFO 3o. Cuando las entidades públicas vinculen provisionales a sus plantas de personal deberán dar prioridad a los jóvenes entre los 18 y 28 años para dicha vinculación.

PARÁGRAFO 4o. Para el cumplimiento en lo consagrado en el presente artículo, tendrán prioridad los jóvenes entre los 18 y 28 años que estuvieron bajo custodia y protección del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

En las condiciones establecidas por el artículo 196 de la ley citada, se encuentran: el hecho generador que faculta al Estado Colombiano a la contratación de jóvenes entre 18 y 28 años de edad y por otro lado, la distribución de las cargas de empleabilidad situada en el 10% de la integración de nóminas al interior de las instituciones públicas, en tercer lugar, la eliminación del requisito de experiencia laboral y el carácter de temporalidad sobre los contratos establecidos para el cumplimiento de funciones.

Refiere el proyecto de ley específicamente sobre esta materia en los siguientes términos:

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.

La estructura converge con la observación normativa que se recoge en el texto desarrollado en la cámara de representantes, de la cual resalta la atención en las leyes 1429 de 2010 *Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo* y de otro lado la Ley 1780 de 2016 *Por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones.*

A nivel comparativo sobre las leyes anteriormente citadas, parten de un enfoque coyuntural mas que estructural sobre la definición de políticas públicas de carácter laboral, en cuya síntesis se destaca el acceso al empleo formal para jóvenes y la eliminación de barreras al mercado laboral tanto a nivel privado como público, no obstante los efectos relativos de la norma sobre el comportamiento del mercado laboral distan del enfoque dinámico de ajuste gradual que se pretende, en la ley 1429 de 2010 el efecto esperado provenía de la formalización empresarial, reconociendo la alta carga de informalidad presente sobre todo en jóvenes, a través de esfuerzos en focalización de programas de desarrollo empresarial, tendientes al acceso al crédito, la relación tripartita universidad – Empresa – Estado, progresividad del pago de parafiscales, industria y comercio, registro entre otros.

La ley 1780 de 2016 implica la corrección en la clasificación por rango de edad a los jóvenes, comprendida entre 18 y 28 años, establece el apoyo a la empleabilidad en el sector público, fortalece las condiciones de la práctica laboral, crea condiciones favorables para el empleo joven y el desarrollo empresarial, entre otras garantías para el acceso a los jóvenes al empleo formal y a la creación de empresas.

En estas circunstancias, las acciones de la legislación sobre la materia han constituido una fuerte relación entre la política pública y el sector real de la economía, basándose principalmente en el multiplicador de la demanda laboral por parte del sector productivo, lo que conduce a incentivos de formalización y generación de ingresos para la población joven.

En este orden de ideas, el proyecto de ley sobre el que se discute en el presente informe destaca la posición focalizada de generación de empleo para jóvenes entre 18 y 28 años a partir del fortalecimiento de la política laboral para este grupo social, es así, como se circunscribe al contexto coyuntural afectando positivamente el rezago en los resultados de la legislación a partir de la reglamentación del artículo 196 de la ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

Así, el articulado que lo compone esta constituido por 9 artículos, incluida la vigencia y dos (2) artículos nuevos incluidos en el texto definitivo aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes, descritos en el cuadro 1.

DESCRIPCION DEL ARTICULADO DEL PROYECTO DE LEY	
Artículo 1°	Determina el objeto de la ley mediante la reglamentación del artículo 196 de la ley 1955 de 2019 bajo el enfoque de fortalecimiento de las medidas del sector público para fomentar el empleo joven.
Artículo 2°.	Define la población objetivo como jóvenes sin experiencia en edad entre 18 y 28 años, bachiller, profesional, técnico, tecnólogo, que no acrediten ninguna experiencia o que habiendo hecho una práctica laboral específica a su naturaleza accedan a las medidas dispuestas por el art 196 de la ley 1955 de 2019.
Artículo 3°.	Determina la modificación en los manuales de funciones de las entidades públicas a través de un período de 3 años posteriores a la sanción de la ley, cumpliendo con el parágrafo 1 del artículo 196 de la ley 1955 de 2019.
Artículo 4°.	En momentos en que se provean empleos para una plata temporal ya existente o nueva, el 10% de tal provisión será para jóvenes entre 18 y 28 años, en condiciones de igualdad, se establecen 2 años para adecuar los manuales y la reglamentación estará a cargo de la Función Pública.
Artículo 5°.	Los contratos de prestación de servicios que se establezcan entre las entidades públicas y las personas naturales deberán garantizar el 10% para los jóvenes entre 18 y 28 años.

Artículo 6°.	en vacaciones definitivas en los empleos de carrera administrativa, las cuales se vayan a proveer transitoriamente deberá dar prelación a los jóvenes entre 18 y 28 años sin experiencia.
Artículo 7°.	Emprendimiento joven a través de campañas de socialización, comunicación y ejecución por parte de las entidades públicas e instituciones de educación superior.
Artículo 8°.	Se ejecutarán campañas de promoción de la ley por medio de las redes de Colombia joven y el servicio público de empleo nivel nacional, así como Colombia nos une a nivel internacional promoviendo los beneficios.
Artículo 9°(nuevo)	Se promoverá la articulación interinstitucional para estructurar enlaces de apoyo al empleo joven. Esto dirigido a través del Ministerio de Trabajo y seguridad social.
Artículo 10°. (nuevo)	Establece la cuota del 10% de empleo a través de estrategias de identificación y promoción de vacantes a jóvenes sin experiencia laboral.
Artículo 11°.	Vigencia.

III. Observaciones sobre la materia

Las barreras de acceso al mercado laboral para los jóvenes han sido objeto de revisión por una extensa producción de literatura, al respecto, no solo las condiciones de empleo entre sectores formal e informal han repercutido en la demanda de trabajo sino también los costos no salariales asociados al pago de parafiscales, así como aquellos derivados de trámites y registro tanto como tributos.

Lo anterior, sumado a una frágil estructura empresarial cuyos elevados costos repercuten en la contratación de demanda por nuevos trabajadores son factores que impiden la vinculación de jóvenes aun cuando estos han culminado sus estudios o cuentan con conocimiento relativo al sector donde desean o por lo menos les es posible desempeñar su profesión o trabajo digno.

Un elevado desempleo juvenil representa una subutilización del capital humano creado con apoyo de la inversión social de los países, lo que implica que no se aprovecha todo el potencial del crecimiento económico. Tomando en cuenta que la generación de empleo productivo y la educación históricamente han sido los canales más importantes de la movilidad social, un desaprovechamiento de los avances de

educación implicaría que los graves problemas que caracterizan la región en términos de desigualdad se tienden a profundizar¹

El deterioro en el empleo juvenil se ha venido extendiendo en los países de América Latina sobre todo por la alta oferta de mano de obra capacitada que no logra ser absorbida por el sector productivo, motivando al desplazamiento de la misma hacia la informalidad o la búsqueda de escenarios a través de los cuales los jóvenes puedan percibir un ingreso independientemente de sus competencias, lo que acentúa la pérdida de especialización, caracterizándola como un costo potencial en el desarrollo del capital humano.

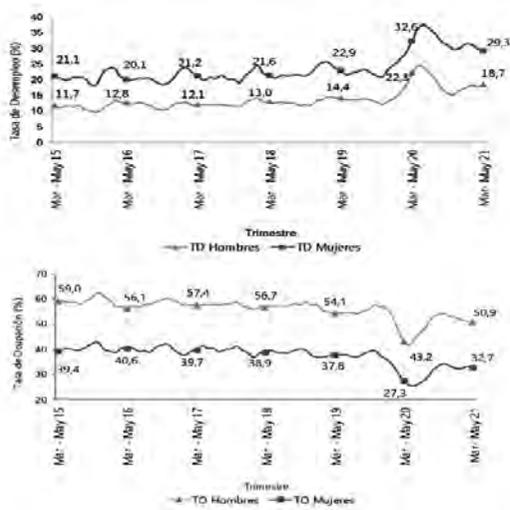
Estas circunstancias esta rodeadas por escenarios imperfectos de ajuste laboral, significa que en gran parte el empleo en los jóvenes esta siendo restringido no solo por los choques que afectan el mercado laboral a nivel agregado sino por la existencia de restricciones como la experiencia que limitan aun mas el acceso a condiciones competitivas.

De acuerdo con el Censo de población 2018, en el país cerca del 25% de la población total esta conformada por jóvenes entre 14 y 28 años, es decir, 12.5 millones de personas, de las cuales, el 50.4% son hombres y 49.6% mujeres, el 75% habita en zonas urbanas y el 25 en rural. Al respecto, la tasa de ocupación (TO) en hombres para el trimestre móvil marzo – mayo de 2021 es significativamente mayor (50.9%) comprado con las mujeres en el mismo periodo (32.7%), en igual medida, la comparación por el lado de la Tasa de Desempleo (TD) en hombres (18.7%) y mujeres (29.3%). El comportamiento de la TD desde 2015 muestra una brecha significativa para los jóvenes en rangos de edad 24-28 años de acuerdo con la clasificación seguida por el DANE, como se observa en el gráfico 01.

A nivel de comparación por sexo, se observa que en el país la participación laboral de los hombres tiende a mejores escenarios respecto de las mujeres, con una brecha en la TD que los separa 10 puntos porcentuales por encima del género femenino, localizándose con mayor concentración en las edades entre 18 y 23 años y con un alto grado de rezago en la población joven que se localiza en la zona rural.

¹ Juventud y mercado laboral: brechas y Barreras. Cepal 2006. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/31948/1/S2006356_es.pdf

Gráfico 1. Tasa de ocupación y desempleo de la población joven según sexo Total nacional Trimestre móvil marzo - mayo (2015-2021)



Fuente: Boletín Técnico empleo jóvenes 2021 DANE.

Sería un error asociar la situación estructural del desempleo juvenil con la sola observancia de la participación en el mercado laboral, usando los datos de TD y TO debido principalmente a que pueden presentarse sesgos de interpretación que no profundizan en la situación del mercado laboral; es decir en los factores tanto endógenos como exógenos que afectan a esta población, en efecto trataríamos la participación de los jóvenes a partir de un rezago en el equilibrio de la oferta laboral con la demanda que hacen las empresas por mano de obra (cada vez mas cualificada) dados los cambios en el mercado, así mismo el comportamiento de los salarios y al distribución demográfica por sexo de los jóvenes empleados en el sector formal. Esto implica que, al tratarse de los jóvenes, el sector informal es el que mas aporta a la generación de ingresos derivada del número de trabajadores en él aun cuando carecen de las condiciones de seguridad social que aportan estímulo al crecimiento personal y profesional del empleado.

De otro lado, las condiciones del mercado laboral varían de un país a otro dado el tamaño de su economía y los puntos de convergencia hacia el crecimiento económico, es decir que, partiendo de la base de diversificación de actividades productivas, las competencias de los jóvenes varían radicalmente del sector donde específicamente están preparados para trabajar. Si a ello le sumamos factores como el nivel de educación, el tamaño de los ingresos del hogar, la composición del hogar y los factores sociales donde se desarrolla el entorno del joven exigen otros análisis e interpretaciones sobre el éxito o fracaso que representa la vida laboral.

Los cambios en los mercados de trabajo son producto de las profundas modificaciones que el aceleramiento del cambio tecnológico y la internacionalización de la economía han generado en los aparatos productivos y los mercados financieros y de bienes y servicios de todos los países del mundo. Estos cambios, con todos sus aspectos positivos en términos de productividad y generación de riqueza, traen consigo implacables dinámicas de exclusión social, por la vía de un proceso intensivo de destrucción de empleos tradicionales y porque los nuevos empleos tienen como característica esencial la movilidad y la inestabilidad. La generación de empleos, en este contexto, depende de políticas también estructurales en los ámbitos global, regional y nación al, dirigidas a crear condiciones macroeconómicas y sectoriales, adecuadas para el crecimiento económico, las que deben ser complementadas con políticas activas de redistribución de activos y oportunidades, que rompan las dinámicas globales y nacionales de la exclusión social²

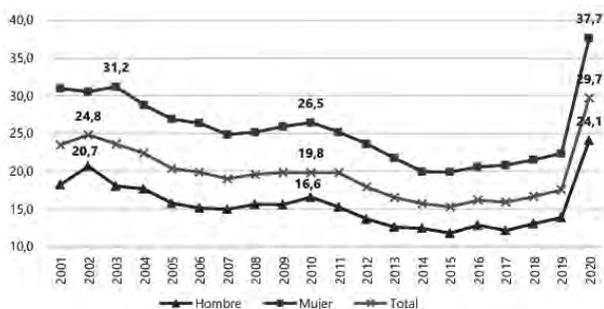
De acuerdo con el párrafo anterior, el mercado laboral en los jóvenes tiene un componente estructural que está definido por los cambios en los mercados de trabajo dado el comportamiento de la productividad, las competencias y la movilidad, esto implica que, a partir de un sistema laboral globalizado, los efectos en el cambio de los mercados se transfieren a la demanda de trabajo en condiciones diferenciadas por cualificación, especialidad y experiencia. En segundo lugar, aparecen los factores socioeconómicos cuyo resultado deriva de la exclusión social que se hace entre diferentes rangos de ingreso de los jóvenes, en este caso, el nivel funcional rompe con el equilibrio al determinar unas condiciones desiguales de inserción en el mercado laboral, contantemente derivadas del nivel de estudios del joven en la relación causal de sus competencias.

De manera que, las políticas públicas no solo deben ir acompañadas del componente estructural sobre el cambio de los mercados de trabajo, sino del efecto que tiene en ellos la participación de jóvenes dado su nivel de escolaridad, estudios superiores y especialización convergente con las exigencias del sector al cual se movilizan, en el mismo sentido crear las condiciones de generación de valor

² EL DESEMPLEO JUVENIL, UN PROBLEMA ESTRUCTURAL Y GLOBAL: EL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL.

agregado a partir de iniciativas como la generación de empresa también determina efectos estructurales al existir una marcada diferencia en la distribución de herramientas financieras y administrativas para que el joven de su primer paso hacia la consecución de una estabilidad independiente, sólida y sobre todo duradera. De aquí se deriva que entre mas se demoren las políticas de empleo juvenil en contrarrestar los fallos del mercado, mas rápido de subutiliza el capital humano y mas se deteriora la capacidad de contribuir a mayores tasas de crecimiento económico.

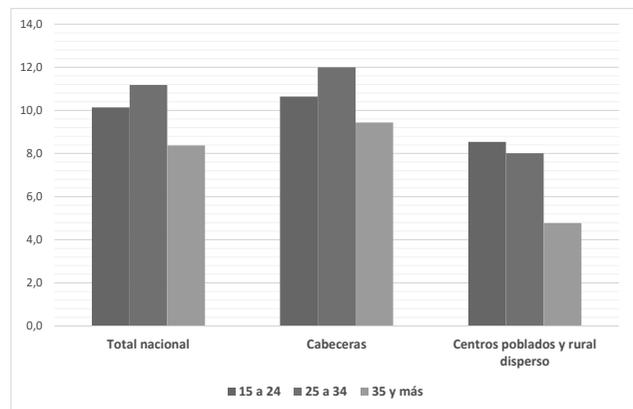
Gráfico 2. Tasa de desempleo según sexo total nacional-trimestre móvil mayo - julio 2001-2020



Fuente: panorama sociodemográfico de la juventud en Colombia. DANE 2020

Como se mencionaba en párrafos anteriores la diferencia entre la TD para H y M, se mantiene cercana a los 10 pp; desde el año 2001 y hasta 2020, la fluctuación de la TD presentó reducciones significativas en hombres al pasar desde un 20.7% en 2003 hasta un 14% en 2017, en el caso de las mujeres paso del 31.2% al 22% en 2017. Sin embargo para el trimestre móvil observado mayo - julio, el drástico incremento de la TD obedeció al cierre de la economía por causas de la pandemia del Covid-19, dejando ver que la mujer, es quien mayor sensibilidad y rezago tiene frente a los ciclos negativos sobre el sector laboral, aunado a lo anterior, no depende solamente de factores como el nivel de educación, sino también el componente socioeconómico y la intensidad de demanda por parte de la actividad económica de acuerdo al sector.

Gráfico 3. Años de estudio por rango de edad 2019

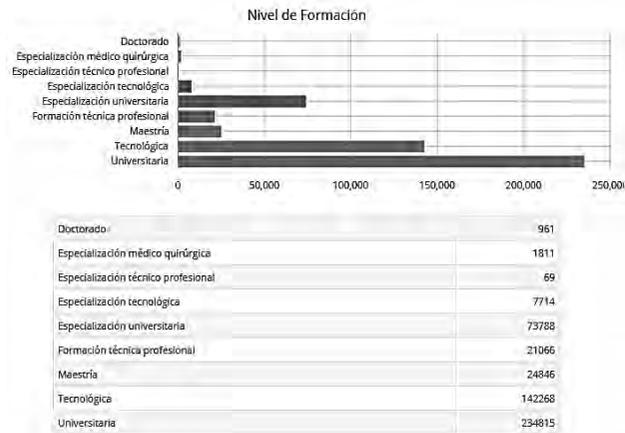


Fuente: Cálculos con base en ECV Dane 2019

Se hace necesario comprar el nivel de estudio de los jóvenes por promedio de años dedicados a esta actividad en el entendido que la productividad depende en gran medida de la cualificación del capital humano para el rango definido, en estas circunstancias el total nacional comparado de acuerdo con la encuesta de calidad de vida, indica que en promedio los jóvenes entre 15 y 24 años obtienen 10.1 años de estudios, mientras que de 25 a 34 años logran 12 años, localizados en cabeceras, esto es en ciudades y centros donde hay oferta y acceso a educación, mientras que en los centros poblados y rural disperso el promedio esta 1.5 años por debajo de las cabeceras. El mayor acervo de conocimiento de logra en las edades de 15 a 24 años.

Citando algunos ejemplos de las estadísticas de educación superior, donde se adquieren las competencias para desarrollar una profesión en un área específica de conocimiento, se encontró que para 2019 de acuerdo con el MEN, en el país se graduaron 234.815 profesionales con educación universitaria, 142.268 graduados en modalidad tecnología, 73.788 especialistas universitarios y 7.714 especialistas tecnólogos, de un universo de 507.538 jóvenes colombianos. Las mujeres alcanzaron mayor participación en educación que los hombres como se observa en el gráfico 4.

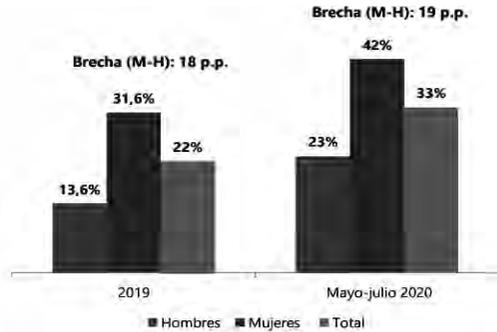
Gráfico 4. Estudiantes graduados en 2019 en los diferentes niveles de educación superior.



Fuente: MEN, estadísticas de educación superior 2019

De otro lado, dentro del componente de competencias de los jóvenes y condiciones de búsqueda de empleo, se halla el escenario de estacionalidad, donde se concentra alrededor del 22% de la población de jóvenes entre 14 y 28 años, denominados NINIS, cuya caracterización corresponde a un grupo poblacional que no desempeña actividades de estudio ni tampoco busca trabajo o no lo necesita, el incremento de este tipo de población ha llevado a una preocupación generalizada no solo en los países de la región, sino en el mundo dado que las repercusiones sobre el mercado laboral a largo plazo serán mucho peores de las esperadas actualmente. En estas circunstancias, el DANE, estimó para el trimestre móvil de mayo a julio de 2020 la población NINI en el 33% de personas jóvenes, de las cuales, 42% corresponde a mujeres y 23% hombres. El cambio entre 2019 y 2020 fue de 10 pp hecho que se refleja incluso en periodo prepandemia.

Gráfico 5. Población joven NINI 14 – 28 años



Fuente: GEIH – DANE

Citando el artículo de Ospina (2018)³ *La existencia de jóvenes Nini pone de manifiesto un problema dual en la sociedad. En principio, Genda (2007), Norasakkunkit y Uchida (2011) y Ishii y Uchida (2016) destacan como en la globalización e internacionalización de las economías, el ser joven y no estudiar, no trabajar o no recibir algún tipo de formación o capacitación constituye un desincentivo para el desarrollo de los jóvenes, un motivo de marginación y factor de exclusión social y cultural que contradice los parámetros del desarrollo de la sociedad, especialmente en aquellas como la japonesa donde el trabajo se considera como un elemento de identidad, llevando a estos jóvenes a la segregación social y laboral, lo cual podría incidir con el tiempo en el desarrollo productivo de las economías.*

Los NINIS están en un nivel donde pelagra su condición social, al punto que pueden ser excluidos de las relaciones formales del mercado laboral, las circunstancias pueden variar para el grupo poblacional pues pueden derivar de un desincentivo moral hacia el estudio y la ocupación, hasta una aletargada posición de responsabilidad con el entorno que los rodea. Por lo tanto, tienen una alta probabilidad a perder el rumbo sobre el desarrollo de sus vidas en condiciones normales. El hecho que esta población venga en aumento significa una distorsión del mercado laboral que no atrae a la especialización del capital humano y en su lugar excluye las posibilidades de desarrollo económico de la nación. De hay que implementar políticas robustas en educación son una gran oportunidad que elimina

³ Young and Neet: A Disincentive for Science, Technology and Innovation in Colombia?: EAFIT, junio de 2018

barreas de acceso al mercado laboral pero también pueden llegar a no cumplirse sus objetivos.

Respecto de las dificultades que ha presentado la pandemia por el Covid-19, de acuerdo con el DANE a través de la gran encuesta integrada de hogares (GEIH) se tiene que: En el trimestre móvil marzo - mayo, en el total nacional la mayor dificultad de la población desocupada entre 14 y 28 años asociada a la pandemia COVID-19 fue Se siente solo(a), estresado, preocupado, deprimido, representando el 29,6%. En las 13 ciudades y áreas metropolitanas la mayor dificultad fue No ha podido ejercer, buscar trabajo o iniciar un negocio, representando el 30,9%.

Cuadro 2. Dificultades de la población desocupada entre 14 y 28 años debido a la pandemia de COVID-19 Total nacional y 13 ciudades y áreas metropolitanas Trimestre febrero - abril / marzo - mayo (2021)

Debido a la situación que se presenta en el país con la pandemia de COVID-19, ¿cuáles de las siguientes dificultades se le han presentado?*	Total Nacional		13 ciudades A.M	
	Febrero - abril P.I.	Marzo - mayo P.I.	Febrero - abril P.I.	Marzo - mayo P.I.
Población desocupada entre 14 y 28 años	1.577	1.569	892	864
Se siente solo(a), estresado, preocupado, deprimido	29,7	29,6	29,9	29,6
No ha podido ejercer, buscar trabajo o iniciar un negocio	29,4	29,3	30,2	30,9
Perdió el trabajo o la fuente de ingresos	27,5	27,8	29,9	30,4
No se le han presentado dificultades*	24,0	23,9	22,9	22,1
Reducción de actividad económica y de ingresos	21,2	21,6	21,2	23,3
No ha podido realizar pagos de facturas y deudas	18,9	18,5	17,7	16,9
Problemas para conseguir alimentos o productos de limpieza	14,1	14,5	11,4	11,8
Suspensión de clases presenciales (colegio, universidad u otra institución educativa)	15,0	14,0	15,6	15,0
Está o estuvo enfermo(a) por el virus	5,3	5,9	6,5	7,1
Le suspendieron sin remuneración el contrato de trabajo	2,5	3,0	3,0	3,8
Otra dificultad	0,8	1,4	1,3	2,5

Fuente: DANE 2021: Boletín Técnico GEICH

La mayor fuente de preocupación en los jóvenes que se encuentran desocupados proviene de las expectativas de mejora de vida que logran percibir del entorno económico a nivel nacional, el 29.6% de ellos determinó como estrés, preocupación y depresión las causas que desmotivan su grado de bienestar frente al acceso al mercado laboral, en efecto, el hecho de sentirse solo y sin recurso específico que los lleve a completar su ciclo productivo afecta directamente el bienestar de los jóvenes, contrastando con los esfuerzos de políticas laborales tendientes a la ruptura de barreras de acceso al trabajo o al emprendimiento.

En estas circunstancias, no solo basta con observar los efectos de la pandemia, sino además, se debe tener en cuenta que el problema principal, deriva de un enfoque estructural a nivel histórico que trasciende las circunstancias sociales de los jóvenes, esto es, que a pesar de los esfuerzos por mejorar las condiciones del capital humano, los resultados se mantienen aún en un estado primigenio de

externalización de resultados favorables, siendo correcto afirmar que la población mayor a nivel relativo tiene mayor expectativa sobre el acceso al mercado laboral que no la joven, principalmente por el efecto de la experiencia laboral.

En otro enfoque, la experiencia laboral no es sinónimo de exclusión del mercado laboral, dado que los jóvenes adquieren conocimiento sobre un sector específico al cual quieren ingresar para desarrollar sus habilidades laborales, en estas circunstancias, el mercado laboral no está siendo eficiente desde el lado de la demanda al permitir el ingreso de los jóvenes y los estudios que se presentan por lo general apuntan a un retroceso en la capacidad de esta población para desempeñar actividades sobre todo en el sector de la ciencia y la tecnología, no obstante el criterio de selección se vuelve limitado al sobre dimensionar las necesidades a nivel de capacidades dispuestas para ocupar un cargo específico que por lo general está acompañado de una relación salarial baja al comienzo.

En las circunstancias anteriores que aquí se explican y de las cuales deriva el argumento del ponente, se establece que el problema del mercado laboral en la población joven entre 18 y 28 años resulta de condiciones estructurales que a pesar de la regulación vigente no han logrado acoplarse en el mediano plazo a las expectativas de movilidad laboral que debería existir en el país.

IV. Conclusiones

Sobre el particular, este informe de ponencia se extiende sobre un análisis estructural no solo de tipo coyuntural sino académico desde la perspectiva de un mercado laboral frágil cuya condición de experiencia sobre los jóvenes crea barreras de entrada así como una baja formación de salarios competitivos para la población de estudio, lo cual limita las expectativas de crecimiento de vida de la juventud, al tiempo que sub utiliza el capital humano logrado mediante años de estudio y constante búsqueda de mejoramiento de capacidades.

En tanto que es cierto que la productividad mejora con los años de escolaridad y profesionalización, el mercado laboral continua siendo el escenario de mayor trascendencia para los jóvenes, dadas las oportunidades que se encuentran para desarrollar una vida y aplicar el conocimiento a nivel potencial, la experiencia es una variable que necesaria de acuerdo al sector donde se desempeña un conocimiento específico pero no es cuestión absoluta para limitar el acceso de los jóvenes una vez comprobada su naturaleza académica.

Es así como la política pública diseñada para el acceso al mercado laboral o al emprendimiento de jóvenes permanece en constante cambio debido sobre todo a los fallos que presenta el mercado respecto de la eficiencia de absorción de mano de obra y la carencia de formas inclusivas que vinculen a la población joven al trabajo.

Por último, el presente proyecto de ley sobre el que se analiza en el informe de ponencia pretende dar un orden específico al desarrollo del artículo 196 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 a fin de articular las diferentes normas con la extensión y el perfeccionamiento de la legislación nacional en la materia.

V. Modificaciones al texto del proyecto de Ley

Texto definitivo Cámara	Modificaciones 1er Debate Senado	Justificación
Título: 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 empelo juvenil y se dictan otras disposiciones	Título: Por medio de la cual se reglamenta el artículo 196 de la Ley 1955 de 2019 y se implementan medidas para fortalecer y promover el empleo joven en las entidades públicas a nivel nacional	Se corrige la redacción, eliminando repeticiones gramaticales, así como se determina el orden lógico acorde a lo establecido por el artículo 196 de la ley 1955 respecto de las plantas de personal en el sector público.
Artículo 1º 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 aumentar el número de jóvenes dentro del sector público de Colombia.	Artículo 1º. La presente ley tiene por objeto el fortalecimiento en la implementación de las medidas del sector público para eliminar barreras de empleabilidad de los jóvenes entre 18 y 28 años, con el fin de ampliar la oferta de empleos en las entidades públicas a nivel nacional por medio de la reglamentación del artículo 196 de la Ley 1955 de 2019	Se especifica el objeto de la ley en orden a las circunstancias sobre las que busca actuar para perfeccionar el artículo mencionado de la ley 1955 a través de su reglamentación.
Artículo 2º. 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	Artículo 2º. Jóvenes sin experiencia: para la aplicación de las medidas a las que se refiere el artículo 196 de la Ley 1955 de 2019, se entenderá por jóvenes sin experiencia, las personas de dieciocho (18) a	Se eliminan algunas extensiones gramaticales innecesarias y se especifica la relación causal entre jóvenes sin experiencia y aquellos con práctica profesional de acuerdo con la ley 2043 de 2020.

(18) a veintiocho (28) años, bachilleres o egresados de programas de educación técnico, tecnólogo y profesionales que no puedan acreditar más de doce (12) meses de experiencia profesional conforme al artículo 11 del Decreto 785 de 2005 y/o aquellos jóvenes que acrediten sus prácticas como experiencia profesional, en la medida en que estas estén directamente relacionadas con el empleo al que aspiran, teniendo en cuenta lo estipulado en la ley 2043 de 2020	veintiocho (28) años, bachilleres o egresados de programas de educación técnico, tecnólogo y pregrado, que no puedan acreditar más de doce (12) meses de experiencia profesional conforme al artículo 11 del Decreto 785 de 2005 y/o aquellos jóvenes que acrediten sus prácticas como experiencia profesional, sin perjuicio de lo contemplado en la ley 2043 de 2020.	
Artículo 3º. Modificación de los manuales de funciones: para dar cumplimiento al parágrafo 1 del artículo 196 de la Ley 1955 de 2019, las entidades públicas dentro de los tres (3) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, deberán 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.	Artículo 3º. Modificación de los manuales de funciones: para dar cumplimiento al parágrafo 1 del artículo 196 de la Ley 1955 de 2019, las entidades públicas dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, deberán 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.	Se da un termino de 12 meses para perfeccionar y adecuar los manuales de funciones por parte de las entidades públicas.

Parágrafo. Para el cumplimiento de este artículo se tendrán en cuenta las disposiciones previstas en la Ley 909 del 2004	Parágrafo. Para el cumplimiento de este artículo se tendrán en cuenta las disposiciones previstas en la Ley 909 del 2004	
ARTÍCULO 4º. Empleo en Planta Temporal. Cuando se vayan a proveer empleos de una planta temporal ya existente o nueva, 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 otorgar como mínimo un 10% de prelación a los jóvenes entre 18 y 28 años de edad, egresados de programas técnicos, tecnólogos y profesionales que no acrediten experiencia en su campo de saber y que cumplan con los requisitos para su desempeño.	ARTÍCULO 4º. Empleo en Planta Temporal. Cuando se vayan a proveer empleos de una planta temporal ya existente o nueva, 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 otorgar como mínimo un 10% de prelación a los jóvenes entre 18 y 28 años de edad, egresados de programas técnicos, tecnólogos y de pregrado que no acrediten experiencia en su campo de saber y que cumplan con los requisitos para su desempeño.	De deja el mismo periodo de adecuación de 12 meses de los manuales de funciones para ser coincidentes con lo establecido en el artículo 3º.
Adicionalmente las plantas Temporales existentes y nuevas tendrán dos (2) años para adecuar sus manuales de funciones y competencias laborales para permitir el nombramiento de jóvenes entre los 18 y 28	Adicionalmente las plantas Temporales existentes y nuevas tendrán doce (12) meses 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	

años 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.	tengán 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.	
Parágrafo. de conformidad con lo establecido en el parágrafo 4 del artículo 196 de la Ley 1955 de 2019, para efectos del cumplimiento de lo establecido en el presente artículo tendrán prioridad los jóvenes entre los 18 y 28 años que estuvieron bajo custodia y protección del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.	Parágrafo. de conformidad con lo establecido en el parágrafo 4 del artículo 196 de la Ley 1955 de 2019, para efectos del cumplimiento de lo establecido en el presente artículo tendrán prioridad los jóvenes entre los 18 y 28 años que estuvieron bajo custodia y protección del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.	
Artículo 5º. 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 el diez por ciento (10%) del número de contratos de este tipo que no requieran experiencia profesional, puedan ser provistos con jóvenes que cumplan los	Sin modificaciones.	

<p>requisitos establecidos en el artículo 2 de la presente Ley.</p>			<p>entre los 18 y 28 años que estuvieron bajo custodia y protección del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.</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, 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 que otorga la carrera a sus titulares.</p> <p>Parágrafo Primero 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 que cumplan los requisitos del artículo 2 de esta ley.</p> <p>Parágrafo Segundo De conformidad con lo consagrado en el parágrafo 4 del artículo 196 de la Ley 1955 de 2019, para efectos del cumplimiento de lo establecido en el presente artículo tendrán prioridad los jóvenes</p>	<p>Sin modificaciones</p>		<p>Parágrafo Tercero. En el mes de enero de cada año, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) informará el número de provisionales que fueron vinculados siendo jóvenes sin experiencia, en el año inmediatamente anterior, señalando dicha información por cada una de las entidades públicas del país.</p> <p>Parágrafo Cuarto Al terminar el nombramiento provisional del que trata este artículo, se deberá expedir un acto administrativo en el cual se exponga las razones por las cuales se le desvincula de la provisionalidad, a saber: a) la provisión definitiva del cargo por haberse realizado el concurso de méritos b) la imposición de sanciones disciplinarias c) la calificación insatisfactoria u otra razón.</p>		
			<p>Artículo 7°. Campañas de socialización y promoción de los</p>	<p>Se elimina</p>	<p>La materia esta regulada por la ley 2069 de 2020 Por medio de la cual se impulsa el</p>
<p>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 y aquellos residentes en el exterior.</p> <p>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, incluyendo a los colombianos en el exterior donde se les brindará 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>emprendimiento en Colombia en su título IV y artículos posteriores.</p>	<p>de la presente ley, igualmente con apoyo de la Unidad de Servicio Público de Empleo, divulgarán ampliamente las convocatorias o vacantes a proveer por las entidades públicas.</p>	<p>pedagógicas y publicitarias la socialización de los beneficios de la presente ley, con apoyo de la Unidad de Servicio Público de Empleo, divulgarán ampliamente las convocatorias o vacantes a proveer por las entidades públicas y formularán un plan de acción de 3 años a partir de la promulgación de la ley a través del cual se hará seguimiento a los logros, retos y oportunidades de la misma.</p> <p>Parágrafo. Promoción en el exterior. Colombia Nos Una diseñará y ejecutará campañas pedagógicas y publicitarias a través de las misiones consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores dirigidas a jóvenes estudiantes fuera del país para socializar los beneficios de la presente ley y garantizar el acceso al empleo en su entorno.</p>	
<p>Artículo 8°. Promoción La dirección del sistema de juventud Colombia Joven, diseñará campañas pedagógicas y publicitarias para socializar los beneficios</p>	<p>Artículo 8°. Promoción la Consejería Presidencial para la Juventud - Colombia Joven o quien haga sus veces, fortalecerá por medio de campañas</p>		<p>Artículo 9° Articulación Institucional. El Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Trabajo y Seguridad social, adelantará en un término de un año a partir de la expedición de la presente ley la articulación interinstitucional para</p>	<p>Artículo 9° Articulación Institucional. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social implementará acciones tendientes a la articulación interinstitucional a partir de una metodología específica que permita</p>	<p>Se modifica este artículo con el fin de contribuir al escenario interinstitucional a partir de acciones que permitan la ampliación de la oferta por parte de las instituciones involucradas coordinadas con los diferentes</p>

<table border="1"> <tr> <td data-bbox="167 440 375 615"> <p>estructurar puntos de enlace de los diversos escenarios en donde se garanticen el acceso a empleos por parte de los jóvenes entre los 18 a 28 años.</p> </td> <td data-bbox="375 440 584 615"> <p>involucrar los diferentes escenarios de promoción del empleo a jóvenes de 18 a 28 años, garantizando la eficiencia institucional en el fortalecimiento de garantías laborales.</p> </td> <td data-bbox="584 440 794 615"> <p>escenarios de acceso y garantía al empleo.</p> </td> </tr> <tr> <td data-bbox="167 615 375 971"> <p>Artículo 10° Cuota de jóvenes en el servicio público de empleo El Ministerio del Trabajo a través de la Unidad del Servicio Público de empleo, liderará una estrategia para identificar y promocionar vacantes dirigidas a jóvenes entre 18 y 28 años, que no cuenten con experiencia laboral, a fin de procurar por la ocupación de al menos el 10% del total de las vacantes disponibles.</p> </td> <td data-bbox="375 615 584 971"> <p>Sin modificaciones</p> </td> <td data-bbox="584 615 794 971"></td> </tr> <tr> <td data-bbox="167 971 375 1148"> <p>Artículo 11° Vigencia y derogatorias La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p> </td> <td data-bbox="375 971 584 1148"> <p>Sin modificaciones</p> </td> <td data-bbox="584 971 794 1148"></td> </tr> </table>	<p>estructurar puntos de enlace de los diversos escenarios en donde se garanticen el acceso a empleos por parte de los jóvenes entre los 18 a 28 años.</p>	<p>involucrar los diferentes escenarios de promoción del empleo a jóvenes de 18 a 28 años, garantizando la eficiencia institucional en el fortalecimiento de garantías laborales.</p>	<p>escenarios de acceso y garantía al empleo.</p>	<p>Artículo 10° Cuota de jóvenes en el servicio público de empleo El Ministerio del Trabajo a través de la Unidad del Servicio Público de empleo, liderará una estrategia para identificar y promocionar vacantes dirigidas a jóvenes entre 18 y 28 años, que no cuenten con experiencia laboral, a fin de procurar por la ocupación de al menos el 10% del total de las vacantes disponibles.</p>	<p>Sin modificaciones</p>		<p>Artículo 11° Vigencia y derogatorias La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p>	<p>Sin modificaciones</p>		<p>TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PLENARIA CÁMARA 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 DICATN OTRAS DISPOSICIONES"</p>
<p>estructurar puntos de enlace de los diversos escenarios en donde se garanticen el acceso a empleos por parte de los jóvenes entre los 18 a 28 años.</p>	<p>involucrar los diferentes escenarios de promoción del empleo a jóvenes de 18 a 28 años, garantizando la eficiencia institucional en el fortalecimiento de garantías laborales.</p>	<p>escenarios de acceso y garantía al empleo.</p>								
<p>Artículo 10° Cuota de jóvenes en el servicio público de empleo El Ministerio del Trabajo a través de la Unidad del Servicio Público de empleo, liderará una estrategia para identificar y promocionar vacantes dirigidas a jóvenes entre 18 y 28 años, que no cuenten con experiencia laboral, a fin de procurar por la ocupación de al menos el 10% del total de las vacantes disponibles.</p>	<p>Sin modificaciones</p>									
<p>Artículo 11° Vigencia y derogatorias La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p>	<p>Sin modificaciones</p>									
<p>Adicionalmente las plantas Temporales existentes y nuevas 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 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>Parágrafo. de conformidad con lo establecido en el parágrafo 4 del artículo 196 de la Ley 1955 de 2019, para efectos del cumplimiento de lo establecido en el presente artículo tendrán prioridad los jóvenes entre los 18 y 28 años que estuvieron bajo custodia y protección del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.</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 el diez por ciento (10%) del número de contratos de este tipo que no requieran experiencia profesional, puedan ser provistos con jóvenes que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 2 de la presente Ley.</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, 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 que otorga la carrera a sus titulares.</p> <p>Parágrafo Primero 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 que cumplan los requisitos del artículo 2 de esta ley.</p> <p>Parágrafo Segundo De conformidad con lo consagrado en el parágrafo 4 del artículo 196 de la Ley 1955 de 2019, para efectos del cumplimiento de lo establecido en el presente artículo tendrán prioridad los jóvenes entre los 18 y 28 años que estuvieron bajo custodia y protección del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.</p> <p>Parágrafo Tercero. En el mes de enero de cada año, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) informará el número de provisionales que fueron vinculados siendo jóvenes sin experiencia, en el año inmediatamente anterior, señalando dicha información por cada una de las entidades públicas del país.</p> <p>Parágrafo Cuarto Al terminar el nombramiento provisional del que trata este artículo, se deberá expedir un acto administrativo en el cual se exponga las razones por las cuales se le desvincula de la provisionalidad, a saber: a) la provisión</p>	<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 aumentar el número de jóvenes dentro del sector público de Colombia.</p> <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, bachilleres o egresados de programas de educación técnico, tecnólogo y profesionales que no puedan acreditar más de doce (12) meses de experiencia profesional conforme al artículo 11 del Decreto 785 de 2005 y/o aquellos jóvenes que acrediten sus prácticas como experiencia profesional, en la medida en que estas estén directamente relacionadas con el empleo al que aspiran, teniendo en cuenta lo estipulado en la ley 2043 de 2020</p> <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 dentro de los tres (3) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, deberán 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> <p>ARTÍCULO 4°. Empleo en Planta Temporal. Cuando se vayan a proveer empleos de una planta temporal ya existente o nueva, 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 otorgar como mínimo un 10% de prelación a los jóvenes entre 18 y 28 años de edad, egresados de programas técnicos, tecnólogos y profesionales que no acrediten experiencia en su campo de saber y que cumplan con los requisitos para su desempeño.</p>									
<p>definitiva del cargo por haberse realizado el concurso de méritos b) la imposición de sanciones disciplinarias c) la calificación insatisfactoria u otra razón.</p> <p>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 y aquellos residentes en el exterior.</p> <p>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, incluyendo a los colombianos en el exterior donde se les brindará 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, igualmente con apoyo de la Unidad de Servicio Público de Empleo, divulgarán ampliamente las convocatorias o vacantes a proveer por las entidades públicas.</p> <p>Parágrafo. Promoción en el exterior. Colombia Nos Une diseñará y ejecutará campañas pedagógicas y publicitarias a través de las misiones consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores dirigidas a jóvenes estudiantes fuera del país para socializar los beneficios de la presente ley y garantizar el acceso al empleo en su entorno.</p> <p>Artículo 9° Articulación Institucional. El Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Trabajo y Seguridad social, adelantará en un término de un año a partir de la expedición de la presente ley la articulación interinstitucional para estructurar puntos de enlace de los diversos escenarios en donde se garanticen el acceso a empleos por parte de los jóvenes entre los 18 a 28 años.</p> <p>Artículo 10° Cuota de jóvenes en el servicio público de empleo. El Ministerio del Trabajo a través de la Unidad del Servicio Público de empleo, liderará una estrategia para identificar y promocionar vacantes dirigidas a jóvenes entre 18 y 28 años, que no cuenten con experiencia laboral, a fin de procurar por la ocupación de al menos el 10% del total de las vacantes disponibles.</p> <p>Artículo 11° Vigencia y derogatorias La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p>										

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NO 485/21 SENADO – 208/20 CÁMARA. "POR MEDIO DE LA CUAL SE REGLAMENTA EL ARTÍCULO 196 DE LA LEY 1955 DE 2019 Y SE IMPLEMENTAN MEDIDAS PARA FORTALECER Y PROMOVER EL EMPLEO JOVEN EN LAS ENTIDADES PÚBLICAS A NIVEL NACIONAL"

El Congreso de la República

Decreta

Artículo 1°. La presente ley tiene por objeto el fortalecimiento en la implementación de las medidas del sector público para eliminar barreras de empleabilidad de los jóvenes entre 18 y 28 años, con el fin de ampliar la oferta de empleos en las entidades públicas a nivel nacional por medio de la reglamentación del artículo 196 de la Ley 1955 de 2019.

Artículo 2°. **Jóvenes sin experiencia:** para la aplicación de las medidas a las que se refiere el artículo 196 de la Ley 1955 de 2019, se entenderá por jóvenes sin experiencia, las personas de dieciocho (18) a veintiocho (28) años, bachilleres o egresados de programas de educación técnico, tecnólogo y pregrado, que no puedan acreditar más de doce (12) meses de experiencia profesional conforme al artículo 11 del Decreto 785 de 2005 y/o aquellos jóvenes que acrediten sus prácticas como experiencia profesional, sin perjuicio de lo contemplado en la ley 2043 de 2020.

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 dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, deberán 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 o nueva, 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 otorgar como mínimo un 10% de prelación a los jóvenes entre 18 y 28 años de edad, egresados de programas técnicos, tecnólogos y de pregrado que no acrediten experiencia en su campo de saber y que cumplan con los requisitos para su desempeño.

Parágrafo Cuarto. Al terminar el nombramiento provisional del que trata este artículo, se deberá expedir un acto administrativo en el cual se exponga las razones por las cuales se le desvincula de la provisionalidad, a saber: a) la provisión definitiva del cargo por haberse realizado el concurso de méritos b) la imposición de sanciones disciplinarias c) la calificación insatisfactoria u otra razón.

Artículo 7°. **Promoción** la Consejería Presidencial para la Juventud - Colombia Joven o quien haga sus veces, fortalecerá por medio de campañas pedagógicas y publicitarias la socialización de los beneficios de la presente ley, con apoyo de la Unidad de Servicio Público de Empleo, divulgarán ampliamente las convocatorias o vacantes a proveer por las entidades públicas y formularán un plan de acción de 3 años a partir de la promulgación de la ley a través del cual se hará seguimiento a los logros, retos y oportunidades de la misma.

Parágrafo. **Promoción en el exterior.** Colombia Nos Une diseñará y ejecutará campañas pedagógicas y publicitarias a través de las misiones consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores dirigidas a jóvenes estudiantes fuera del país para socializar los beneficios de la presente ley y garantizar el acceso al empleo en su retorno.

Artículo 8° **Articulación Institucional.** El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social implementará acciones tendientes a la articulación interinstitucional a partir de una metodología específica que permita involucrar los diferentes escenarios de promoción del empleo a jóvenes de 18 a 28 años, garantizando la eficiencia institucional en el fortalecimiento de garantías laborales.

Artículo 9° **Cuota de jóvenes en el servicio público de empleo.** El Ministerio del Trabajo a través de la Unidad del Servicio Público de empleo, liderará una estrategia para identificar y promocionar vacantes dirigidas a jóvenes entre 18 y 28 años, que no cuenten con experiencia laboral, a fin de procurar por la ocupación de al menos el 10% del total de las vacantes disponibles.

Artículo 10° **Vigencia y derogatorias.** La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.


CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS
 SENADOR
 PONENTE

Adicionalmente las plantas Temporales existentes y nuevas tendrán doce (12) meses 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 parágrafo 2 de la ley 1955 de 2019. El Departamento Administrativo de la Función Pública, o quien haga sus veces, reglamentará la materia.

Parágrafo. de conformidad con lo establecido en el parágrafo 4 del artículo 196 de la Ley 1955 de 2019, para efectos del cumplimiento de lo establecido en el presente artículo tendrán prioridad los jóvenes entre los 18 y 28 años que estuvieron bajo custodia y protección del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

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 el diez por ciento (10%) del número de contratos de este tipo que no requieran experiencia profesional, puedan ser provistos con jóvenes que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 2 de la presente Ley.

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 que otorga la carrera a sus titulares.

Parágrafo Primero 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 que cumplan los requisitos del artículo 2 de esta ley.

Parágrafo Segundo De conformidad con lo consagrado en el parágrafo 4 del artículo 196 de la Ley 1955 de 2019, para efectos del cumplimiento de lo establecido en el presente artículo tendrán prioridad los jóvenes entre los 18 y 28 años que estuvieron bajo custodia y protección del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

Parágrafo Tercero. En el mes de enero de cada año, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) informará el número de provisionales que fueron vinculados siendo jóvenes sin experiencia, en el año inmediatamente anterior, señalando dicha información por cada una de las entidades públicas del país.

PROPOSICIÓN

Con fundamento en las consideraciones expuestas en el presente informe de ponencia, rindo **PONENCIA POSITIVA** y solicito a los honorables miembros de esta comisión dar primer debate conforme al texto y sus modificaciones, para que continúe su tránsito legislativo al proyecto de ley **No 485/21 Senado – 208/20 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 senadores de la República,


CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS
 SENADOR
 PONENTE

Bogotá D.C., 10 de agosto de 2021

En la fecha se recibió Ponencia y texto propuesto para primer Debate del Proyecto de Ley N°. 485/21 senado – 208/20 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, Presentada por el HS. *Ciro Alejandro Ramírez Cortes*.”

Cordialmente,

RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA
Secretario General
Comisión III – Senado.

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 440 DE 2021 SENADO

por medio de la cual se exaltan los conocimientos y prácticas asociadas a la producción tradicional y ancestral de la panela, mieles vírgenes y productos que se extraigan de ellos, como patrimonio cultural, inmaterial y se dictan otras disposiciones.

2. Despacho del Viceministro General

1.1. Oficina Asesora de Jurídica

Bogotá D. C.,

Honorable Congresista
JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ
Senado de la República
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8 – 68
Ciudad



Radicado: 2-2021-040711

Bogotá D.C., 6 de agosto de 2021 14:18

Radicado entrada
No. Expediente 34349/2021/OFI

Asunto: Comentarios a la ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley 440 de 2021 Senado “Por medio de la cual se exaltan los conocimientos y prácticas asociadas a la producción tradicional y ancestral de la panela, mieles vírgenes y productos que se extraigan de ellos, como patrimonio cultural, inmaterial y se dictan otras disposiciones.”

Respetado Presidente:

De manera atenta, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones a la ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El proyecto de ley, de iniciativa parlamentaria, conforme a lo establecido en el artículo 1 de la iniciativa tiene por objeto: “*exaltar como patrimonio cultural inmaterial de la nación los conocimientos y prácticas asociadas a la producción tradicional y ancestral de la panela, mieles vírgenes y productos que se extraigan de ellos, e incentivar la realización del procedimiento de inclusión en la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial de los ámbitos municipal, departamental y nacional con el acompañamiento de las autoridades de los Entes Territoriales, según sus competencias, y la asesoría técnica del Ministerio de Cultura.*”

Para el cumplimiento de los fines planteados la iniciativa busca implementar una serie de políticas públicas en aras de que los derechos de propiedad industrial, los conocimientos tradicionales y ancestrales de los productores de la panela, mieles vírgenes y productos que se extraigan de ellos se encuentren protegidos.

El artículo 3 establece que “*El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de agricultura y Desarrollo Rural, y las entidades adscritas, establecerán políticas públicas en torno a la promoción, divulgación, comercialización y consumo de la panela, mieles vírgenes y productos representativos que se comercialicen tanto a nivel nacional e internacional.*”

Por su parte, el artículo 6 dispone que “*El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, las secretarías de los Entes territoriales y los sectores productivos relacionadas con la panela, crearán una página web para que se conozca los trapiches y los procesos de la cadena de producción tradicional y ancestral, así como sus propiedades nutricionales.*”

Además, el artículo 8 señala que “*En el marco de la conmemoración del día Internacional de la Mujer Rural. La Dirección de la oficina de la mujer Rural del Ministerio de agricultura y Desarrollo Rural, los Entes Departamentales y Municipales donde se produce panela, crearán estrategias de reconocimiento, exaltación y formación a las mujeres rurales y emprendedoras paneleras que contribuyen económica, social y laboralmente en toda la cadena de producción de la panela en el país.*”

Finalmente, el artículo 9 dispone que “*El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Departamento Administrativo de Estadística DANE, incluirá los cálculos de producción, exportación, importación; el estado de la comercialización de la panela y demás gestiones relacionadas con la promoción, consumo y producción, con datos suministrados por los Entes Territoriales.*”

Dicho esto, sea lo primero señalar, respecto del contenido del proyecto normativo en general, que la Ley 2005 de 2019¹ regula todo lo concerniente a los incentivos a la calidad, promoción del consumo y comercialización de panela, mieles vírgenes y sus derivados, así como la reconversión y formalización de los trapiches en Colombia, motivo por el cual, por la identidad con el tema la presente iniciativa, debería estudiarse la posibilidad de adicionar a la precitada ley, en vez de tramitar una ley independiente.

En lo que respecta a las propuestas puntuales expuestas, esta Cartera manifiesta que las obligaciones ejecutadas no tienen impacto en las finanzas de la Nación, siempre y cuando estas sean ejecutadas con personal vinculado a las entidades correspondientes, y no implique la contratación de personal adicional para el cumplimiento de las funciones y las obligaciones contempladas.

Sobre estas competencias, cabe advertir que todos los proyectos o programas que estas entidades ejecutan se desarrollan en el marco de la autonomía de las mismas, de acuerdo con el inciso 1 del artículo 208 Constitucional, en el que se establece que “*Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del Presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley.*” En ese orden de ideas, las entidades públicas cuentan dentro de sus presupuestos con partidas destinadas sobre el particular, de manera que cada una de las entidades involucradas tendría que ajustarse a las disponibilidades

¹ Por medio de la cual se generan incentivos a la calidad, promoción del consumo y comercialización de panela, mieles vírgenes y sus derivados, así como la reconversión y formalización de los trapiches en Colombia y se dictan otras disposiciones.

<p>presupuestales en la ejecución de la política pública, tal como lo ha dispuesto el Estatuto Orgánico de Presupuesto (en adelante, EOP). De conformidad con el EOP, cada entidad correspondiente a una sección presupuestal deberá incluir en los respectivos anteproyectos de presupuesto los programas y proyectos, que, de acuerdo con sus competencias, se propongan realizar durante la respectiva vigencia fiscal.</p> <p>Al respecto, es menester recordar que en atención a lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley 1955 de 2019², las modificaciones a los gastos de personal de las entidades públicas nacionales no podrán afectar programas y servicios esenciales a cargo de la respectiva entidad, y deberán guardar consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo sector y garantizar el cumplimiento de la regla fiscal establecida en la Ley 1473 de 2011, para lo cual este Ministerio verificará el cumplimiento de estas condiciones y otorgará la viabilidad presupuestal.</p> <p>En el mismo sentido, el artículo 14 de la Ley 2063 de 2020³ consagra que cualquier modificación a las plantas de personal requerirá la aprobación del Departamento Administrativo de la Función Pública, previo concepto o viabilidad presupuestal de esta Cartera. Y en todo caso, de acuerdo con el artículo 2 del Decreto 371 de 2021⁴, solo están permitidas las modificaciones de plantas de personal de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación y que pertenecen a la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden nacional, únicamente cuando dicha reforma sea a costo cero o genere ahorros en los gastos de la entidad, salvo cuando sean consideradas como prioritarias para el cumplimiento de las metas de Gobierno.</p> <p>En lo que respecta al artículo 5, sobre promover la inclusión de la enseñanza de actividades de tecnificación y conservación agrícola de las prácticas asociadas a la producción tradicional y ancestral de la panela, mieles vírgenes y productos que se extraigan de ellos, en programas impartidos por el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, y las instituciones educativas asociadas al sector, es pertinente indicar que esa entidad es la encargada de cumplir la función que le corresponde al Estado de invertir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores colombianos, ofreciendo y ejecutando la Formación Profesional Integral gratuita, para la incorporación y el desarrollo de las personas en actividades productivas que contribuyan al desarrollo social, económico y tecnológico del país. En este sentido, la entidad tiene como uno de sus objetivos principales contribuir al desarrollo comunitario a nivel urbano y rural, para su vinculación o promoción en actividades productivas de interés social y económico, siendo algunas de sus funciones:</p> <p><i>"3. Organizar, desarrollar, administrar y ejecutar programas de formación profesional integral, en coordinación y en función de las necesidades sociales y del sector productivo. (...) 7. Diseñar, promover y ejecutar programas de formación profesional integral para sectores desprotegidos de la población.(...)"⁵</i></p> <p><small>² Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad" ³ Por el cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021 ⁴ Por el cual se establece el Plan de Austeridad del Gasto 2021 para los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación ⁵ Artículo 4 de la Ley 119 de 1994 "Por la cual se reestructura el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, se deroga el Decreto 2149 de 1992 y se dictan otras disposiciones."</small></p>	<p>Por tanto, el SENA tiene actualmente la función y la capacidad de adaptar o desarrollar programas de capacitación y certificación laboral enfocados a grupos poblacionales específicos, sin que ello requiera erogación adicional alguna.</p> <p>Finalmente, es importante dar cumplimiento al artículo 7 de la Ley 819 de 2003⁶, en virtud del cual todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento. Adicionalmente, será responsabilidad de cada entidad priorizar los recursos correspondientes, de acuerdo con su autonomía presupuestal, con el propósito de cumplir con el desarrollo de la propuesta aquí analizada.</p> <p>Por todo lo expuesto, este Ministerio solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones, no sin antes manifestar su voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de la responsabilidad fiscal vigente.</p> <p>Cordialmente,</p> <p>FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ Viceministro General OAJDGPNDAF UU-0982/2021</p>
---	--

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL TEXTO APROBADO PARA PRIMER DE DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 152 DE 2020 SENADO

por la cual se crea el Programa "Estado Contigo" para mujeres cabeza de familia, el Sistema de Información Integrado para Menores de Edad y se dictan otras disposiciones.

<p>2. Despacho del Viceministro General 1.1 Oficina Asesora de Jurídica</p> <p>Honorable Congresista JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ Senado de la República CONGRESO DE LA REPÚBLICA Carrera 7 No. 8 – 68 Ciudad</p>	 <p>Radicado: 2-2021-040717 Bogotá D.C., 6 de agosto de 2021 14:34</p>
<p>Radicado entrada No. Expediente 34357/2021/OFI</p>	
<p>Asunto: Comentarios al texto aprobado para primer debate del Proyecto de Ley No. 152 de 2020 Senado "Por la cual se crea el programa "Estado Contigo" para mujeres cabeza de familia, el Sistema de Información Integrado para Menores de Edad y se dictan otras disposiciones."</p> <p>Respetado Presidente:</p> <p>De manera atenta, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado para primer debate del Proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:</p> <p>El proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, de acuerdo con lo contemplado en su artículo 1, tiene por objeto crear "el Programa "Estado Contigo", como política pública intersectorial del Estado en materia de protección de los derechos de las mujeres cabeza de familia en condiciones de vulnerabilidad y sus hijos menores, especialmente las adolescentes madres cabeza de familia".</p> <p>Con tal propósito, la iniciativa busca que dicho programa sea coordinado por la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, o quien haga sus veces, atendiendo los criterios de vulnerabilidad y riesgo de violación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes; asimismo, determina que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, oferte cuidados a menores de edad en jornadas diurnas y nocturnas, así como el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social -DPS, incluya a las madres cabeza de familia, y a sus hijos menores de edad en programas para la equidad social y la superación de la pobreza.</p> <p>Respecto a esta propuesta, es menester recordar que actualmente el ICBF, y el DPS, cuentan actualmente con programas y recursos destinados a la protección y restablecimiento de derechos, así como a la superación de la pobreza, de forma que esta iniciativa debería estar armonizada con dichas políticas y sus respectivos criterios de asignación.</p> <p>Por su parte, el artículo 2 de la iniciativa establece:</p>	

"Artículo 2º. La Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, o quien haga sus veces en coordinación con el Servicio Público de Empleo y el SENA, dispondrá de una base de datos donde figuren mujeres cabeza de familia en condición de vulnerabilidad, que estén en busca de empleo. El ICBF proporcionará información a esta base de datos, de madres cabeza de familia de niños, niñas y adolescentes beneficiarios de la oferta institucional de la entidad, atendiendo los principios consagrados en la Ley 1581 de 2012".

(...)"

Con el fin de cuantificar el impacto en las finanzas de la Nación que tendría la implementación de la base de datos que refiere el artículo transcrito, se toma, a manera de ejemplo, los gastos que se han contemplado para el Sistema de Información del Observatorio Nacional de Seguridad Vial, los cuales ascienden alrededor de **\$13.700 millones**², sin contar con las erogaciones necesarias para el mantenimiento del mismo. A este respecto, y nuevamente, a modo de ejemplo, para la vigencia 2021 se han destinado alrededor de **\$2.650 millones** al funcionamiento del sistema de información que ya existe en el Instituto Nacional de Salud (INS) mediante el proyecto de fortalecimiento institucional en tecnologías de información y comunicaciones.

De otro lado, el artículo 3 del Proyecto de Ley propone:

"Artículo 3º. Créese el Sistema de Información Integrado Para Menores de Edad, el cual tendrá como fin generar alertas tempranas ante eventuales vulneraciones de sus derechos"

Dicho Sistema de Información Integrado Para Menores de Edad estaría conformado por representantes del Señor Presidente de la República, de los Ministerios de Salud y Protección Social, de Educación Nacional, y de las TIC, así como de entidades como el ICBF, el DPS, y los Organismos de Control, entre otros. A través de dicho Sistema se buscaría identificar a los menores en riesgo para que sean incluidos en los programas sociales ofertados por el Estado.

A juicio de esta Cartera, lo propuesto no tendría por qué ocasionar gastos adicionales para la Nación, en la medida que sea articulado con los Programas actuales del Gobierno nacional al respecto. Especialmente teniendo en cuenta que existe la Consejería Presidencial para la Niñez y la Adolescencia, cuyo objetivo es velar por la garantía de los derechos de la niñez, la adolescencia y sus familias a través de la armonización de políticas públicas, programas, proyectos, estrategias y atenciones, que promuevan el mejoramiento de la calidad de vida, y permitan desarrollar talentos, capacidades y habilidades, para consolidar proyectos de vida legales y sostenibles. Todo esto como respuesta institucional al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Por último, el artículo 5 del proyecto establece que el ICBF se constituya como la entidad encargada de la defensa de las mujeres, y para ello se le otorgan facultades para que diseñe con los Ministerios programas de crédito o financiación para mujeres con el fin de que puedan adquirir bienes o servicios de manera que puedan retomar o avanzar en su educación, vida laboral o el cuidado de sus hijos, así como generar con otros ministerios incentivos para las empresas o emprendimientos que vinculen mujeres que después de haber tenido hijos desean retomar sus estudios o su vida laboral. Frente al particular, se desconoce el monto de recursos necesarios para su implementación.

¹ Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales.

² Proyecto del PGN denominado "DESARROLLO DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN DEL OBSERVATORIO NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL NACIONAL" en la Agencia Nacional de Seguridad Vial - vigencia 2021.

En línea con lo anterior, esta Cartera pone de presente que es necesario dar cumplimiento al artículo 7 de la Ley 819 de 2003³, en virtud del cual todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

Por todo lo expuesto, este Ministerio solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones, no sin antes manifestar la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal vigente

Cordialmente,

FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ

Viceministro General

CAJJDGPPN

UJ- 1004/2020

Elaboró: Sonia Lorena Ibagón Ávila
Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco

Con copia a:
Dr. Gregorio Eljach Pacheco - Secretario General del Senado de la República

³ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

CONCEPTO JURÍDICO MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO A LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 36 DE 2020 SENADO

por medio de la cual se fortalecen los esquemas de agricultura por contrato, así como la metodología de sistematización de precios de las cadenas de comercialización en el sector agropecuario y pesquero.

2. Despacho del Viceministro General
1.1 Oficina Asesora de Jurídica



Radicado: 2-2021-040721

Bogotá D.C., 6 de agosto de 2021 14:41

Honorable Congresista
JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ
Senado
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No 8-68- Edificio Nuevo del Congreso
Bogotá D.C., Cundinamarca

Radicado entrada
No. Expediente 34359/2021/OFI

Asunto: Comentarios a la ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley 36 de 2020 Senado ?por medio de la cual se fortalecen los esquemas de agricultura por contrato, así como la metodología de sistematización de precios de las cadenas de comercialización en el sector agropecuario y pesquero.?

Respetado Presidente,

De manera atenta, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia para segundo debate del proyecto de Ley del asunto en los siguientes términos:

El presente Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto "fortalecer los esquemas de agricultura por contrato y los sistemas de información de precios de toda la cadena de comercialización de los productos agropecuarios y pesqueros, particularmente la que involucra a pequeños y medianos productores, y sus insumos, con el fin de tener mayor certeza a la hora de sembrar, cosechar y vender."

Para el efecto, los artículos 3 y 5 de la iniciativa establecen en cabeza del Gobierno nacional, a cargo de varios Ministerios, la obligación de formular e implementar una política de Estado alrededor de los mecanismos de agricultura por contrato o similares que surjan; promover los consejos de cadenas de producción correspondientes con los actores relevantes de la cadena de valor y especialmente con los pequeños y medianos productores asociados; y, hacer publicidad y difusión en diferentes medios de comunicación con el fin de garantizar la mayor participación en estos consejos.

Con relación a la publicidad y difusión, es pertinente resaltar que el artículo 14 del Decreto 371 del 8 de abril de 2021¹, establece que "las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación deberán abstenerse de celebrar contratos de publicidad y/o propaganda personalizada o que promocione la gestión del Gobierno Nacional". Además, "se deberá privilegiar el uso de medios electrónicos", y bajo ningún escenario podrá implicar erogaciones adicionales para la entidad.

Sin perjuicio de lo anterior, es pertinente resaltar que las obligaciones descritas implicarían la destinación de recursos orientados a la atención de las obligaciones propuestas y la ejecución de política pública. Vale la pena recordar que las apropiaciones presupuestales no se asignan a las entidades por actividades específicas, dado que esa desagregación le corresponde a cada entidad al ejecutar los recursos, en virtud de la autonomía presupuestal que el Estatuto Orgánico del Presupuesto les otorgó a los órganos públicos que son secciones presupuestales. Por tanto, la ejecución de los recursos que sean aprobados por el Congreso de la República, mediante la Ley Anual de Presupuesto, serán provistos por las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, en virtud de la autonomía presupuestal establecida en el Estatuto Orgánico del Presupuesto². Ahora bien, sobre la ejecución del presupuesto y la ordenación del gasto, la Corte Constitucional, ha manifestado lo siguiente:

*"El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado - limitado por los recursos aprobados en la ley de presupuesto -, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto (...)".*³

En el mismo sentido, esa Corporación también expresó en la Sentencia C-283 de 1997⁴:

"(...) 5. Esta Corporación ha tenido oportunidad de definir el concepto de ordenación del gasto y los elementos que este comporta. De igual forma, ha determinado que la función de ordenación del gasto configura, junto con las atribuciones de contratación y de disposición de los recursos previamente apropiados, el núcleo esencial de la autonomía presupuestal que caracteriza a determinados órganos estatales, a los cuales la Constitución o la ley les otorga esta prerrogativa.

Puede concluirse que la ordenación del gasto es aquella facultad de los órganos estatales que disponen de autonomía presupuestal, para ejecutar el presupuesto de gastos asignado por la respectiva Ley Anual del Presupuesto, lo que genera un ámbito de decisión propio en punto a la contratación y a la disposición de los recursos adjudicados. Así mismo, la conformación y modulación de la facultad de ordenación del gasto, en el caso de cada órgano del presupuesto en particular, es un asunto que la Constitución ha deferido al Legislador. En este sentido, la ley está facultada para

¹ Por el cual se establece el Plan de Austeridad del Gasto 2021 para los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación"

² Decreto 111 de 1996 "Por el cual se complian la Ley 38 de 1989, la Ley 173 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto

³ Sentencia C-101 de 1996

⁴ Constitucional, Sentencia C-101 de 1996, MP, Eduardo Cifuentes Muñoz <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-283-97.htm>

<p><i>fijar el alcance y forma de ejercicio de la facultad de ordenación del gasto, siempre y cuando no se vulnere el núcleo esencial de la autonomía presupuestal.</i></p> <p><i>La facultad autónoma de ordenación del gasto es fundamental para mantener la independencia de una determinada entidad. En efecto, si las decisiones sobre la contratación y, en fin, el compromiso de los recursos corresponde a un órgano ajeno a la entidad, no habrá, como quedó mencionado, autonomía presupuestal y, en últimas, se estará limitando su capacidad de acción (...).” (Subrayado fuera de texto)</i></p> <p>Por tanto, la Corte Constitucional ha considerado que no se puede interferir en la ejecución del presupuesto de las entidades, so pena de invadir la órbita de competencia de cada una de ellas. Esto implica que los órganos tienen la posibilidad de disponer de forma independiente de los recursos aprobados en la Ley de Presupuesto, siguiendo las normas que regulan la materia.</p> <p>En conclusión, a juicio de esta cartera ministerial, las disposiciones propuestas generarían presiones de gasto para las entidades relacionadas, ocasionando además inflexibilidades en la ejecución presupuestal, algo que iría en contravía de la autonomía presupuestal contemplada en lo citado supra, desbordando el ordenamiento legal y constitucional.</p> <p>Por su parte, el artículo 4 dispone que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural evaluará la pertinencia de los sistemas de información actuales con miras a su armonización con sistemas ya existentes, particularmente el Sistema de Información de Precios (SIPSA), el Sistema de Información de Riesgos Agropecuarios (SIGRA) y el Sistema de Captura de Información de Insumos Agropecuarios y otras que las entidades mencionadas consideren relevantes.</p> <p>En aras de estimar el impacto fiscal de esta propuesta, se toma como referencia los gastos que se han contemplado para el Sistema de Información del Observatorio Nacional de Seguridad Vial, cuyo costo de creación ha implicado alrededor de \$13.700 millones⁵, sin contar con las erogaciones necesarias para el mantenimiento del mismo. De igual forma, y nuevamente a modo de ejemplo, para la vigencia 2021 se han destinado alrededor de \$2.650 millones al funcionamiento del sistema de información que ya existe en el Instituto Nacional de Salud (INS) mediante el proyecto de fortalecimiento institucional en tecnologías de información y comunicaciones. Estos gastos no se encuentran contemplados actualmente en el Presupuesto General de la Nación ni en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, por lo que tendrían que ser atendidos con los recursos disponibles por el Sector.</p> <p>Por último, es pertinente mencionar que se debe dar cumplimiento al artículo 7 de la Ley 819 de 2003⁶, en virtud del cual todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano</p> <p><small>⁵ Proyecto del PGN denominado: "DESARROLLO DEL SISTEMA DE INFORMACION DEL OBSERVATORIO NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL NACIONAL" en la Agencia Nacional de Seguridad Vial - vigencia 2021. ⁶ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.</small></p>	<p>Plazo, y debe incluir expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.</p> <p>Por lo expuesto, este Ministerio solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones, no sin antes manifestar la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina legal vigente.</p> <p>Cordialmente</p> <p>FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ Viceministro General DGPPN(OAJ)</p> <p><small>ELABORÓ: Jeán Marco Feria Perrozo. REVISÓ: Germán Andrés Rubio Castiblanco</small></p> <p>Con copia:</p> <p><small>Dr. Gregorio Eijach Pacheco, Secretario General del Senado de la República UJ-0977/2021</small></p>
--	---

CONTENIDO

Gaceta número 974 - Martes 10 de agosto de 2021

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia para primer debate en Senado, texto definitivo y texto propuesto al Proyecto de ley número 485 de 2021 Senado – 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
CONCEPTOS JURÍDICOS	
Concepto jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 440 de 2021 Senado, por medio de la cual se exaltan los conocimientos y prácticas asociadas a la producción tradicional y ancestral de la panela, mieles vírgenes y productos que se extraigan de ellos, como patrimonio cultural, inmaterial y se dictan otras disposiciones.	9
Concepto jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado para primer de debate al Proyecto de ley número 152 de 2020 Senado, por la cual se crea el Programa “Estado Contigo” para mujeres cabeza de familia, el Sistema de Información Integrado para Menores de Edad y se dictan otras disposiciones.	10
Concepto jurídico Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 36 de 2020 Senado, por medio de la cual se fortalecen los esquemas de agricultura por contrato, así como la metodología de sistematización de precios de las cadenas de comercialización en el sector agropecuario y pesquero.	11