



**JULIO CESAR TRIANA QUINTERO**

Representante a la Cámara  
Departamento del Huila

1

# **PROYECTO DE LEY No \_\_\_\_\_ DE 2018 CÁMARA**

**“Por medio de la cual se facilita el acceso al mercado laboral a los jóvenes entre 18 y 28 años de edad y se dictan otras disposiciones”.**

**JULIO CESAR TRIANA QUINTERO**

Representante a la Cámara

Bogotá D.C, Julio de 2018



**JULIO CESAR TRIANA QUINTERO**

Representante a la Cámara  
Departamento del Huila

2

## **PROYECTO DE LEY No \_\_\_\_\_ DE 2018 CÁMARA**

**“Por medio de la cual se facilita el acceso al mercado laboral a los jóvenes entre 18 y 28 años de edad y se dictan otras disposiciones”.**

### **EL CONGRESO DE COLOMBIA**

#### **DECRETA**

**ARTÍCULO 1º. Objeto.** Se autoriza al Gobierno Nacional a impulsar la generación de empleo para los jóvenes entre 18 y 28 años de edad con mecanismos que impacten efectivamente su vinculación laboral.

**ARTÍCULO 2º. Modificación de las plantas de personal.** Modifíquese el Artículo 14 de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:

**Artículo 14. Modificación de las plantas de personal.** Las entidades del Estado que adelanten modificaciones a su planta de personal, a partir de la publicación de la presente ley, deberán garantizar que al menos un veinte por ciento (20%) de los nuevos empleos no requieran experiencia profesional, con el fin de que puedan ser provistos con jóvenes recién egresados de programas técnicos, tecnólogos y egresados de programas de pregrado de instituciones de educación superior. El Departamento Administrativo de la Función Pública o quien haga sus veces fijará los lineamientos y propondrá las modificaciones a la normatividad vigente, para el cumplimiento de lo señalado en el presente artículo.



**JULIO CESAR TRIANA QUINTERO**

Representante a la Cámara  
Departamento del Huila

3

**ARTÍCULO 3º. Mecanismos para la homologación de experiencia laboral.** Modifíquese el Artículo 18 de la Ley 1780 de 2016, el cual quedará así:

**Artículo 64.** Para los empleos que requieran título de profesional o tecnológico o técnico y experiencia, se podrá homologar la falta de experiencia por títulos adicionales obtenidos, bien sean en instituciones de educación superior o de educación para el trabajo y el desarrollo humano nacionales o internacionales convalidados. Será reconocido el tiempo como experiencia laboral adquirida en prácticas laborales, contratos de aprendizaje, judicatura, relación docencia de servicio del sector salud, servicio social obligatorio o voluntariados.

**ARTÍCULO 4º. Experiencia Laboral mediante promedio académico.** Se reconocerá el esfuerzo académico de los estudiantes como experiencia laboral, en promedios académicos, trabajos de grado laureados y trabajos académicos en reconocidas publicaciones internacionales, cuyo esfuerzo se homologará de la siguiente manera:

1. Promedio Académico igual o superior a 4,5 en pregrado o trabajos de grado laureados acreditarán 6 meses de experiencia laboral.
2. Promedio Académico igual o superior a 4,5 en maestría o trabajos de grado laureados o publicaciones internacionales acreditarán 1 año de experiencia laboral.
3. Promedio Académico igual o superior a 4,5 en doctorado o trabajos de grado laureados o publicaciones internacionales acreditarán 2 años de experiencia laboral.

**ARTÍCULO 5º. Reducción de contribuciones a seguridad social.** Las empresas que contraten jóvenes para ejercer su primer empleo, estarán exoneradas del pago del 50% de las contribuciones de seguridad social por el término de seis (6) meses.

**PARÁGRAFO.** El Gobierno Nacional reglamentará la materia dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley.



**JULIO CESAR TRIANA QUINTERO**

Representante a la Cámara  
Departamento del Huila

4

**ARTÍCULO 6º. Promoción de la vinculación laboral de los jóvenes en obras públicas.** Las empresas que contraten con el Estado una obra pública con valor superior a cien (100) salarios mínimos mensuales vigentes, deberán garantizar que al menos el diez por ciento (10%) de su nómina esté integrada por jóvenes sin experiencia profesional.

**PARÁGRAFO.** El Gobierno Nacional reglamentará la materia dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley.

**ARTÍCULO 7º. Ámbito de Aplicación.** El contenido de la presente Ley se aplicará en todo el territorio nacional bajo los parámetros y principios de la misma, y la reglamentación que para tal efecto realizará el Gobierno Nacional en el término de seis (6) meses siguientes a la expedición de la Ley.

**Artículo 8º.** Se autoriza al Gobierno Nacional para efectuar las asignaciones presupuestales que demande la presente Ley.

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

A consideración de los Honorables Congresistas.

**JULIO CESAR TRIANA QUINTERO**

Representante a la Cámara  
Departamento del Huila



**JULIO CESAR TRIANA QUINTERO**

Representante a la Cámara  
Departamento del Huila

5

## **PROYECTO DE LEY No \_\_\_\_\_ DE 2018 CÁMARA**

**“Por medio de la cual se facilita el acceso al mercado laboral a los jóvenes entre 18 y 28 años de edad y se dictan otras disposiciones”.**

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

#### **I. GENERALIDADES**

El Proyecto de Ley *“Por medio de la cual se facilita el acceso al mercado laboral a los jóvenes entre 18 y 28 años de edad y se dictan otras disposiciones”*, se ajusta a las facultades conferidas al Congreso de la República y al ejercicio de las funciones que le corresponden constitucionalmente, establecidas en los Artículos 150 y 154 de la Constitución Política y concordantes, en consonancia los preceptos de la Ley 5 de 1992 para el proyecto de ley, así como a la Jurisprudencia de la Corte Constitucional.

El presente Proyecto de Ley, garantiza y desarrolla el cumplimiento de los derechos constitucionales consagrados en la Constitución Política y de manera especial el Preámbulo y los artículos 1, 2, 5, 13, 25, 26, 45, 48, 54 y concordantes sobre la materia.

Así en concordancia con el artículo 54 de la Carta Política, el cual demanda que *“El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar (...)”*, el presente Proyecto de Ley *“por medio del cual se facilita el acceso al mercado laboral a los jóvenes entre 18 y 28 años de edad”*, tal y como se señala en el título correspondiente del mismo, se ubica en el desarrollo de la referida disposición constitucional. De igual manera, señala el artículo 25 que *“El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado”*, el cual tiene correspondencia con el espíritu del presente proyecto de Ley.

**JULIO CESAR TRIANA QUINTERO**

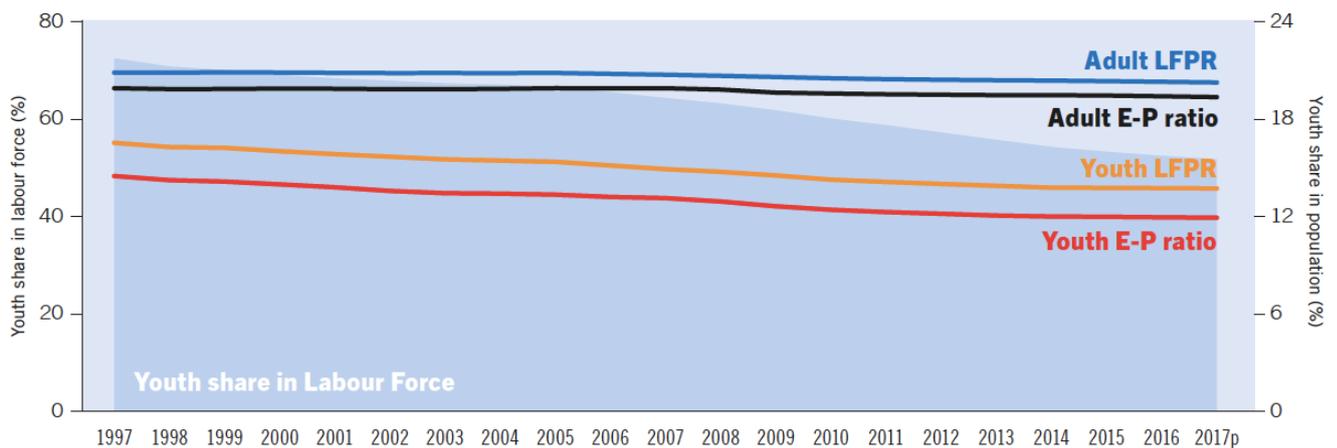
Representante a la Cámara  
Departamento del Huila

6

## II. DIAGNÓSTICO

El desempleo a nivel mundial está en el 5,5%, es decir, aproximadamente 192 millones de personas en el mundo están desempleadas, para el 2019 se estima una tasa de desempleo similar, y el crecimiento en el número de desempleados en 1,3 millones<sup>1</sup>. La población juvenil aumentó a nivel mundial en 139 millones de personas entre 1997 y 2017, no obstante, la tasa de participación juvenil en la fuerza de trabajo pasó de un 55% a un 45% entre estos años<sup>2</sup>. La tasa de desempleo juvenil a nivel mundial es del 13% en comparación con el 4.3% de los adultos<sup>3</sup>.

De igual forma, los jóvenes son los más afectados por el desempleo informal,



Source: Calculations based on ILO Trends Econometric Models, April 2017.

**Gráfico 1.** Global labour force participation rates and employment-to-population ratios, by youth (15-24) and adults (25-64), 1997-2017 [Tasas mundiales de participación en la fuerza de trabajo y relación empleo-población, por jóvenes (15-24) y adultos (25-64), 1997-2017]

mientras el 76.7% de los jóvenes poseen empleos informales, esta situación solo afecta el 57.9% de los adultos. Se deben adelantar soluciones prontas y eficaces a esta problemática, debido a que entre el 2018 y el 2030, 25,6

<sup>1</sup> Oficina Internacional del Trabajo (2018). Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo: Tendencias 2018. Recuperado de [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_631466.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_631466.pdf)

<sup>2</sup> Organización Internacional del Trabajo (2017). Tendencias Mundiales del Desempleo Juvenil. Recuperado de [http://www.observatoriolaboral.gob.mx/static/estudios-publicaciones/ES\\_tendencias\\_empleo\\_juvenil\\_2017.pdf](http://www.observatoriolaboral.gob.mx/static/estudios-publicaciones/ES_tendencias_empleo_juvenil_2017.pdf)

<sup>3</sup> Oficina Internacional del Trabajo (2018). Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo: Tendencias 2018. Recuperado de [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_631466.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_631466.pdf)



**JULIO CESAR TRIANA QUINTERO**

Representante a la Cámara  
Departamento del Huila

7

millones de jóvenes trabajadores entre 15 y 29 años ingresarán a la fuerza de trabajo y requerirán de un empleo formal<sup>4</sup>.

Las causas de existencia del desempleo juvenil se sitúan en varias perspectivas, un argumento popular es situar la problemática en la dinámica poblacional, precisando que el ritmo con el que ingresan al mercado laboral los jóvenes es más rápido que el ritmo con el que este puede absorberlos<sup>5</sup>. Por otra parte, se plantean argumentos como las condiciones macroeconómicas de los países, los salarios mínimos que excluyen a los trabajadores improductivos, la educación, y de igual manera, situaciones como la falta de experiencia laboral.

En el panorama nacional la tasa de desempleo de los jóvenes de 14 a 28 años de edad, para el trimestre marzo-mayo de 2018, fue del 16,7%, en contraste con el mismo periodo en el año 2017 donde la tasa de desempleo fue del 16,0%. Esto demuestra un incremento en la cifra de desempleo, a pesar de las medidas implementadas por la Ley 1780 de 2016. El desempleo de los hombres jóvenes en el referido lapso (2018) fue de 13% en comparación con el 21.6% de las mujeres jóvenes<sup>6</sup>. Según el DANE a 2018, existen 12.768.157 jóvenes (entre 18 y 28 años), quienes representan el 27% de la población<sup>7</sup>, cifra que revela una preocupante radiografía del desempleo juvenil en el país y contrasta con la especial protección que debe tener el Estado con el trabajo como derecho y obligación social.

---

<sup>4</sup> Organización Internacional del Trabajo (2017). Tendencias Mundiales del Desempleo Juvenil. Recuperado de [http://www.observatoriolaboral.gob.mx/static/estudios-publicaciones/ES\\_tendencias\\_empleo\\_juvenil\\_2017.pdf](http://www.observatoriolaboral.gob.mx/static/estudios-publicaciones/ES_tendencias_empleo_juvenil_2017.pdf)

<sup>5</sup> De La Hoz, F. J., Quejada, R. & Yáñez, M. (2012). El desempleo juvenil: problema de efectos perpetuos. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, 10, (1), pp. 427-439.

<sup>6</sup> Departamento Nacional de Estadística - DANE- (2018). Mercado laboral de la juventud. Recuperado de [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/juventud/Bol\\_eje\\_juventud\\_mar18\\_may18.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/juventud/Bol_eje_juventud_mar18_may18.pdf)

<sup>7</sup> Portafolio (2018). Desempleo juvenil sigue creciendo en Colombia. Recuperado de <http://www.portafolio.co/economia/empleo/cifras-de-desempleo-juvenil-en-colombia-2018-517152>

**JULIO CESAR TRIANA QUINTERO**

Representante a la Cámara  
Departamento del Huila

**Gráfica 2.** Tasa de desempleo de la población joven (14 a 28 años) Total nacional Trimestre móvil marzo - mayo



**Fuente:** DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

Para el trimestre marzo - mayo 2018, el comercio, hoteles y restaurantes concentraron el (27.7%) de jóvenes ocupados; los servicios comunales, sociales y personales ocuparon al (18.5%) y la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca al (15.6%)<sup>8</sup>. Respecto a la Tasa de Ocupación (TO) la cual representa la relación porcentual entre la población ocupada (OC) y el número de personas que integran la población en edad de trabajar (PET), en el caso de los jóvenes, en el periodo referenciado, la Tasa de Ocupación (TO) fue del 50%, en los hombres fue del 55,4%, y en las mujeres del 44.5%<sup>9</sup>.

El Proyecto de Ley de acceso al mercado laboral a los jóvenes entre 18 y 28 años de edad tiene como propósito fortalecer los mecanismos de homologación de experiencia laboral, y la creación de incentivos para que las empresas públicas y privadas contraten a jóvenes sin experiencia laboral. Es de señalar que el Proyecto de Ley *“Por medio de la cual se facilita el acceso al mercado laboral a los jóvenes entre 18 y 28 años de edad y se dictan otras disposiciones”*, complementa y perfecciona las disposiciones contenidas en la Ley 1429 de 2010 *“Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo”* y 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”*, en la búsqueda de promover la generación de empleo y el emprendimiento juvenil, a través del desarrollo de medidas para la eliminación de las barreras que impiden que los jóvenes tengan acceso al mercado laboral.

<sup>8</sup> Departamento Nacional de Estadística - DANE- (2018). Mercado laboral de la juventud. Recuperado de [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/juventud/Bol\\_eje\\_juventud\\_mar18\\_may18.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/juventud/Bol_eje_juventud_mar18_may18.pdf)

<sup>9</sup> Ibidem.



**JULIO CESAR TRIANA QUINTERO**

Representante a la Cámara  
Departamento del Huila

9

### **III. DEL ARTICULADO**

El presente Proyecto de Ley consta de nueve (9) artículos y el objeto del mismo se fundamenta en la autorización al Gobierno Nacional en impulsar la generación de empleo para los jóvenes entre 18 y 28 años de edad con mecanismos que impacten efectivamente en su vinculación laboral. De igual manera, el articulado plantea un cambio al porcentaje de modificación de las plantas de personal que trata el artículo 14 de la Ley 1780 de 2016, los mecanismos para la homologación de experiencia laboral; la experiencia laboral mediante promedio académico, incentivos para el logro del objeto de la iniciativa mediante la reducción de contribuciones a seguridad social en las empresas que contraten jóvenes para ejercer su primer empleo y la promoción de la vinculación laboral de los jóvenes en obras públicas en la consecución del objeto del presente Proyecto de Ley; el ámbito de aplicación, la autorización al Gobierno Nacional para efectuar las asignaciones presupuestales que demande la presente Ley; y finalmente la vigencia y derogatorias.

El artículo dos (2) en lo concerniente a la modificación de las plantas de personal de que trata el artículo catorce (14) de la Ley 1780 de 2016, se propone un aumento del 10% al 20% de los nuevos empleos no requieran experiencia profesional, con el fin de que puedan ser provistos con jóvenes recién egresados de programas técnicos, tecnólogos y egresados de programas de pregrado de instituciones de educación superior. Este aumento se basa en la necesidad de garantizar efectiva y proporcionalmente a la población económicamente activa en Colombia de los jóvenes entre los 18 y 28 años de edad, la correspondencia en la fuerza laboral efectiva de un país, al estar constituida por las Personas en Edad de Trabajar (PET) que están buscando trabajo. Lo anterior se justifica en razón a que en el panorama nacional la tasa de desempleo de los jóvenes de 14 a 28 años de edad, para el trimestre marzo-mayo de 2018, fue del 16,7%, en contraste con el mismo periodo en el año 2017 donde la tasa de desempleo fue del 16,0%. Esto demuestra un incremento en la cifra de desempleo, a pesar de las medidas implementadas por la Ley 1780 de 2016. El desempleo de los hombres jóvenes



**JULIO CESAR TRIANA QUINTERO**

Representante a la Cámara  
Departamento del Huila

10

en el referido lapso (2018) fue de 13% en comparación con el 21.6% de las mujeres jóvenes<sup>10</sup>. Según el DANE a 2018, existen 12.768.157 jóvenes (entre 18 y 28 años), quienes representan el 27% de la población<sup>11</sup>. Es así como se propone la Modificación de las plantas de personal, al siguiente tenor: Las entidades del Estado que adelanten modificaciones a su planta de personal, a partir de la publicación de la presente ley, deberán garantizar que al menos un veinte por ciento (20%) de los nuevos empleos no requieran experiencia profesional, con el fin de que puedan ser provistos con jóvenes recién egresados de programas técnicos, tecnólogos y egresados de programas de pregrado de instituciones de educación superior. El Departamento Administrativo de la Función Pública o quien haga sus veces fijará los lineamientos y propondrá las modificaciones a la normatividad vigente, para el cumplimiento de lo señalado en el presente artículo.

La modificación al Artículo 18 de la Ley 1780 de 2016, contenida en el Artículo 3 del presente Proyecto de Ley, precisa el alcance de la norma, teniendo en cuenta el alcance que debe dársele al espíritu del legislador como representante de la voluntad popular; así en el precitado Artículo que modifica a su vez el Artículo 64 de la Ley 1429 de 2010, señala que “*Será tomada en cuenta la experiencia laboral...*”, lo cual resulta ambiguo y difuso. ¿Qué quiere decir la norma con que será tomada en cuenta la experiencia laboral?; ¿En qué términos, a qué se refiere, tácitamente garantiza un derecho a qué, para qué será tomada en cuenta?. En realidad el espíritu del legislador es reconocer como experiencia el tiempo adquirido en las prácticas laborales, contratos de aprendizaje, judicatura, relación docencia de servicio del sector salud, servicio social obligatorio o voluntariados, lo cual queda de manera clara y expresa en el proyecto de ley que se presenta a consideración del Congreso de la República. En tal sentido, complementando y precisando su alcance en los siguientes términos: “*Para los empleos que requieran título de profesional o tecnológico o técnico y experiencia, se podrá homologar la falta de experiencia por títulos adicionales obtenidos, bien sean en instituciones de educación superior o de educación para el trabajo y el desarrollo humano nacionales o*

<sup>10</sup> Departamento Nacional de Estadística - DANE- (2018). Mercado laboral de la juventud. Recuperado de [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/juventud/Bol\\_eje\\_juventud\\_mar18\\_may18.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/juventud/Bol_eje_juventud_mar18_may18.pdf)

<sup>11</sup> Portafolio (2018). Desempleo juvenil sigue creciendo en Colombia. Recuperado de <http://www.portafolio.co/economia/empleo/cifras-de-desempleo-juvenil-en-colombia-2018-517152>



**JULIO CESAR TRIANA QUINTERO**

Representante a la Cámara  
Departamento del Huila

11

*internacionales convalidados. Será reconocido el tiempo como experiencia laboral adquirida en prácticas laborales, contratos de aprendizaje, judicatura, relación docencia de servicio del sector salud, servicio social obligatorio o voluntariados".*

Guiados por el espíritu de las Leyes 1429 de 2010 y, 1780 de 2016, sobre el acceso al mercado laboral a los jóvenes entre 18 y 28 años de edad, el artículo cuarto (4) del presente Proyecto de Ley, confiere experiencia Laboral mediante promedio académicos, trabajos de grado laureados y trabajos académicos en reconocidas publicaciones internacionales. Este esfuerzo académico se homologará de la siguiente manera: i) Promedio Académico igual o superior a 4,5 en pregrado o trabajos de grado laureados acreditarán seis (6) meses de experiencia laboral; ii) Promedio Académico igual o superior a 4,5 en maestría o trabajos de grado laureados o publicaciones internacionales acreditarán un (1) año de experiencia laboral; iii) Promedio Académico igual o superior a 4,5 en doctorado o trabajos de grado laureados o publicaciones internacionales acreditarán dos (2) años de experiencia laboral. Lo anterior para exaltar, reconocer e incentivar a los jóvenes talentosos colombianos dedicados y exitosos en sus carreras estudiantiles de pregrado y posgrado y, para fracturar una de las principales barreras de acceso al mercado laboral como lo es la falta de experiencia laboral.

Por su parte el artículo quinto (5) referente a la "Reducción de contribuciones a seguridad social", busca que las empresas que contraten jóvenes para ejercer su primer empleo, puedan estar exoneradas del pago del (50%) de las contribuciones de seguridad social para esos trabajadores por un término de seis (6) meses; con el objeto de motivar a los empleadores para que contraten a los jóvenes en su primer empleo, conforme a un beneficio de descuento en su aportes ordinarios en seguridad social. El sistema integral de seguridad social constituye el conjunto de instituciones, normas y procedimientos que disponen las personas y la comunidad para gozar de una calidad de vida. Este sistema está configurado en tres campos, el sistema de general de salud, el sistema general de pensiones y el sistema de riesgos laborales. Los aportes al sistema integral de seguridad social, en los casos de vinculación laboral, se realiza en proporción del salario devengado por trabajadores y empleadores. Los empleadores aportan el 8.5% en salud, el 12% del aporte en pensión y entre el 0.5% al 6.4% de los aportes en ARL. Los aportes patronales al sistema



**JULIO CESAR TRIANA QUINTERO**

Representante a la Cámara  
Departamento del Huila

12

de seguridad social constituyen un costo considerable en los gastos de una empresa en su personal. Por lo tanto, un incentivo de exoneración de pago de un porcentaje de las referidas contribuciones por la vinculación de jóvenes a su primer empleo, representaría una estrategia atractiva para las empresas en aspectos económicos, y en función de facilitar el acceso de los jóvenes a su primera experiencia laboral. De acuerdo al Informe '*Políticas de empleo juvenil durante la recuperación económica*' publicado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), países como Portugal, República Checa y Túnez, han implementado estrategias de subvenciones directas, reducciones o exoneraciones de cuotas de seguridad social para los empleadores que contraten a jóvenes desempleados<sup>12</sup>.

Es imperativo que el Gobierno Nacional reglamente esta disposición respecto al costo que asumirán las Entidades Promotoras de Salud (EPS), Administradoras de Fondos de Pensión (A.F.P) y las Administradoras de Riesgos Laborales (A.R.L). El costo que asumirán estas entidades es temporal, solamente por el término de seis (6) meses y obedece al principio de solidaridad del servicio público esencial de seguridad social, el cual se encuentra establecido en el literal b) artículo 2 de la Ley 100 de 1993, el cual preceptúa que la solidaridad consiste en la práctica de la mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades bajo el principio del más fuerte hacia el más débil.

Los empleos a que se refiere el artículo seis (6) del presente Proyecto de Ley, relacionado con la "*Promoción de la vinculación laboral de los jóvenes en obras públicas*", son todos aquellos que requieren experiencia profesional, ya sea desde áreas administrativas, técnicas y operativas. Por tal razón, el Gobierno Nacional debe reglamentar esta disposición en el propósito de que los contratistas de obras públicas garanticen que al menos el diez por ciento (10%) de su nómina esté integrada por jóvenes sin experiencia profesional.

Las obras públicas se enmarcan en el sector de la construcción y este representa un sector fundamental para la economía y la generación de empleo

---

<sup>12</sup> Organización Internacional del Trabajo (2011). Políticas del Empleo Juvenil durante la recuperación económica. Resumen de Política. Recuperado de [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---ed\\_emp\\_msu/documents/publication/wcms\\_151462.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ed_emp_msu/documents/publication/wcms_151462.pdf)



## JULIO CESAR TRIANA QUINTERO

Representante a la Cámara  
Departamento del Huila

13

formal. De acuerdo con la Cámara Colombiana de Construcción (Camacol), este sector genera inversiones alrededor de 77 billones (abril/2018), aporta 46 billones de pesos a la economía, demanda insumos por 34 billones de pesos anualmente y, junto con las actividades inmobiliarias, generan 1.8 millones de empleos<sup>13</sup>. Adecco Group, compañía encargada de la gestión del talento humano a nivel mundial, expresó que los cinco sectores que más generaron oportunidades laborales en Colombia en el 2017, fueron el comercio (30%), la industria manufacturera (26%), los establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles, servicios (19%), los servicios comunales, sociales y personales (10%) y la construcción (10%)<sup>14</sup>.

La generación de empleo en el contexto de las obras públicas puede ser un polo significativo de generación de empleo para jóvenes sin experiencia profesional, teniendo en cuenta que como lo establece el artículo 3 de la Ley 80 de 1993, los particulares deben tener en cuenta que al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones. Y una función social por excelencia es apoyar en la generación de empleo de sectores especiales como los jóvenes que inician su vida profesional. Cabe destacar que esta estrategia de generación de empleo juvenil a través de obras públicas, ha sido aplicada en África del Sur, España, Hungría y Kenia, conforme lo expresa el Informe '*Políticas de empleo juvenil durante la recuperación económica*' publicado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

#### IV. CONSTITUCIONALIDAD

En materia del gasto público, referente a las partidas presupuestales a las que pudiese llegar autorizar el Proyecto de Ley "*Por medio de la cual se facilita el acceso al mercado laboral a los jóvenes entre 18 y 28 años de edad y se dictan otras disposiciones*", es de señalar que frente a lo dispuesto en el presente Proyecto de Ley, en materia del gasto público, la Sentencia C-490/94 de la

<sup>13</sup> Cámara Colombiana de Construcción (2018). CARACOL presentó sus propuestas sectoriales para el próximo cuatrienio. Recuperado de <https://camacol.co/prensa/noticias/camacol-presentó-sus-propuestas-sectoriales-para-el-próximo-cuatrienio>

<sup>14</sup> Diario La República (2018). Los cinco sectores que jalonarán el empleo este año. Recuperado de <https://www.larepublica.co/alta-gerencia/los-cinco-sectores-que-jalonaran-el-empleo-este-ano-2589416>



**JULIO CESAR TRIANA QUINTERO**

Representante a la Cámara  
Departamento del Huila

14

Corte Constitucional de Colombia, ha manifestado en este sentido: "*Pensamos que es necesario devolver al Congreso la iniciativa en materia de gastos, que no puede confundirse con la iniciativa o capacidad de modificar las partidas propuestas por el Gobierno en el proyecto de presupuesto. Son dos figuras radicalmente distintas. En la teoría política cuando se enuncia y comenta la restricción de la iniciativa parlamentaria de gastos, siempre se hace referencia al presupuesto, que es un acto-condición y no a la ley previa creadora de situaciones jurídicas de carácter general. Por lo demás respecto a la realización o desembolso de las inversiones existen dos actos-condiciones: el primero, su incorporación a los planes y programas de desarrollo económico y social 5 (sic), el segundo su incorporación en los rubros de gastos presupuestales*" (Gaceta Constitucional N°67, Sábado 4 de mayo de 1991, pág. 5).

La Corte Constitucional ha diferenciado, en reiteradas ocasiones, los diversos momentos del gasto público, y la distinción entre la Ley que decreta un gasto y la Ley anual de presupuesto, en la cual se apropian las partidas que se consideran deben ser ejecutadas durante el período fiscal correspondiente, como se desprende de la Sentencia C-324 de 1997.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional, en reiteradas ocasiones, admite la probabilidad de las iniciativas del Congreso del gasto público por parte del Congreso, la Sentencia C-859-2001 de la corte Constitucional, señala que "*...la jurisprudencia admite la posibilidad que a través de iniciativas de gasto público el Congreso pueda disponer la participación de la Nación en el desarrollo de funciones que son de exclusiva competencia de los entes territoriales cuando se presenta el presupuesto de hecho regulado en el parágrafo del artículo 21 de la Ley 60 de 1993, en virtud del cual se pueden ordenar 'apropiaciones presupuestales para la ejecución de funciones a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales' y 'partidas de cofinanciación para programas en desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales'. En criterio de la Corte, estas hipótesis están en consonancia con los principios de concurrencia, coordinación y subsidiaridad a que se refiere el segundo inciso del artículo 288 de la Ley Fundamental*".

El artículo 154 de la Constitución Política le devolvió la potestad al Congreso, restituyéndole la iniciativa en materia del gasto que la Reforma Constitucional



**JULIO CESAR TRIANA QUINTERO**

Representante a la Cámara  
Departamento del Huila

15

de 1968 les había privado, y como lo ha manifestado la jurisprudencia, en reiteradas ocasiones, este cambio fue insertado ex profeso por el Constituyente de la Carta Política de 1991, aduciendo que no puede confundirse la iniciativa en materia de gastos con la iniciativa o capacidad de modificar las partidas presupuestales por el Gobierno en el proyecto de presupuesto, devolviéndole al poder legislativo, la capacidad para presentar proyectos de ley en materia *del gasto*: *"Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del gobierno las leyes que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas, las que autoricen aportes o suscripciones del estado a empresas industriales o comerciales"*.

Así, tal y como, lo ha expresado y decantado la jurisprudencia de la Corte Constitucional, existen dos momentos diferentes en materia del gasto público, en primer lugar la ordenación del gasto público que puede ser de iniciativa legislativa y, en segundo lugar, la eventual inclusión de la partida correspondiente, en la Ley de Presupuesto, por parte del ejecutivo, que constituyen dos actos jurídicos distintos, evento en el cual es completamente legítima y exequible esta iniciativa parlamentaria, lo que se deduce de la Sentencia C-859/01: *"Esta doctrina constitucional ha sido decantada partiendo del análisis del principio de legalidad del gasto público que supone la existencia de competencias concurrentes, aunque separadas, entre los órganos legislativo y ejecutivo, correspondiéndole al primero la ordenación del gasto propiamente dicha y al segundo la decisión libre y autónoma de su incorporación en el Presupuesto General de la Nación, de manera que ninguna determinación que adopte el Congreso en este sentido puede implicar una orden imperativa al Ejecutivo para que incluya determinado gasto en la ley anual de presupuesto, so pena de ser declarada inexecutable" (...)* Tal como está concebida esta determinación no encuentra la Corte reparo alguno de constitucionalidad en su contra, en la medida en que encaja perfectamente dentro de la competencia constitucional de ordenación del gasto a cargo del Congreso de la República, al tiempo que no consiste en una orden imperativa al Ejecutivo para que proceda a incluir los recursos correspondientes en el presupuesto general de la Nación .Y tal como lo establece el Proyecto de Ley "Por medio de la cual se facilita el



**JULIO CESAR TRIANA QUINTERO**

Representante a la Cámara  
Departamento del Huila

16

acceso al mercado laboral a los jóvenes entre 18 y 28 años de edad y se dictan otras disposiciones”, la autorización contenida en él, no constituiría, de manera alguna, una orden imperativa al Gobierno Nacional, en materia del gasto público.

### **PROPOSICIÓN**

Por las razones precedentemente expuestas, en consonancia con los Principios Constitucionales contenidos en el Capítulo 3 del Título VI de la Constitución Política de Colombia, y Legales previstas en la Ley 5 de 1992 que las soportan, así como la Jurisprudencia de la Corte Constitucional y, en razón del reparto de competencias autorizadas por la Constitución Nacional, solicito a esta Honorable Corporación, darle el trámite constitucional al Proyecto de Ley “Por medio de la cual se facilita el acceso al mercado laboral a los jóvenes entre 18 y 28 años de edad y se dictan otras disposiciones”.

A consideración de los Honorables Congresistas;

**JULIO CESAR TRIANA QUINTERO**

Representante a la Cámara  
Departamento del Huila