



CARLOS MEISEL VERGARA
SENADOR

PROYECTO DE LEY _____ 2018 SENADO

“Por medio de la cual se modifica y adiciona la ley 1780 de 2016, se generan incentivos para la contratación de jóvenes al sector productivo y se dictan otras disposiciones”.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. OBJETO. La presente ley tiene por objeto modificar y adicionar la ley 1780 de 2016 ampliando los incentivos de las pequeñas empresas jóvenes y estimulando la contratación de jóvenes al sector productivo.

ARTÍCULO 2°. MODIFICACIÓN DE LA LEY 1780 DE 2016. Modifíquese el artículo 3 de la ley 1780 de 2016, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 30. EXENCIÓN DEL PAGO EN LA MATRÍCULA MERCANTIL Y SU RENOVACIÓN. Las pequeñas empresas jóvenes que inicien su actividad económica principal quedarán exentas del pago de la matrícula mercantil y de la renovación durante los primeros cinco (05) años desde el inicio de la actividad económica principal.

ARTÍCULO 3°. MODIFICACIÓN DE LA LEY 1780 DE 2016. Modifíquese el artículo 7, inciso primero, de la ley 1780 de 2016, el cual quedará así:

ARTÍCULO 70. NO APOORTE A CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR. Los empleadores que vinculen a nuevo personal que al momento del inicio del contrato de trabajo tengan entre 18 a 28 años de edad no tendrán que realizar los aportes a Cajas de Compensación Familiar por tales trabajadores afiliados durante los dos (02) primeros años de vinculación. Los empleadores que vinculen a nuevo personal que al momento del inicio del contrato de trabajo tengan entre 18 a 28 años de edad sin experiencia laboral no tendrán que realizar los aportes a Cajas de Compensación Familiar por tales trabajadores afiliados durante los cinco (05) primeros años de vinculación.



CARLOS MEISEL VERGARA
SENADOR

ARTÍCULO 4°. ADICIÓN DE LA LEY 1780 DE 2016. Adicionar el artículo 3A a la ley 1780 de 2016, el cual quedará así:

ARTÍCULO 3A. INCENTIVO POR APORTES A SEGURIDAD SOCIAL. Los empleadores podrán reducir en un 0,7% sus aportes a seguridad social en salud y pensión cuando vinculen a nuevo personal, sin experiencia laboral, que al momento del inicio del contrato de trabajo tengan entre 18 y 28 años de edad. Dicho porcentaje solo se podrá reducir por cada trabajador con las anteriores características.

ARTÍCULO 5°. ADICIÓN DE LA LEY 1780 DE 2016. Adicionar el artículo 7A a la ley 1780 de 2016, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 7A. INCENTIVO EDUCATIVO PARA EMPLEADORES DEL SECTOR PRIVADO. Los empleadores del sector privado que vinculen a nuevo personal, sin experiencia laboral, que al momento del inicio del contrato de trabajo tengan entre 18 a 28 años de edad y sean egresados de Instituciones de Educación Superior Pública, tendrán derecho a inscribir y cursar gratuitamente, en estas instituciones, a sus trabajadores, en estudios de educación formal y no formal, previo convenio, en el cual se determinará la relación trabajador vinculado frente a la contraprestación educativa.”

ARTÍCULO 6°. VIGENCIA Y DEROGATORIA. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

CARLOS M. MEISEL VERGARA
Senador



CARLOS MEISEL VERGARA
SENADOR

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONSIDERACIONES GENERALES

El artículo 45 de la CONSTITUCIÓN POLÍTICA¹ establece que “El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.”. De allí que Colombia expidiera la LEY 1780 DE 2016², “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” con el fin de impulsar la generación de empleo para jóvenes entre 18 y 28 años de edad. Dicho resultado legislativo tuvo en cuenta que el empleo en 2014, un 64.2% de los jóvenes entre 18 y 28 años no cotizaban a pensiones en comparación con el 62% del total de la población general³.

Sobre dicha propuesta de ley existen críticos que señalan la falta de eficacia de la misma. De allí que STEFANO FARNÉ⁴ determinara que: “Por su parte, el proyecto de ley colombiano tiene una aplicación limitada. De hecho, para ser reconocidos como descuento tributario, los aportes parafiscales deben haber sido efectivamente pagados. Lo anterior implica que los beneficios por "formalización" y por "primer empleo" ofrecidos en la mencionada propuesta de ley son excluyentes. De hecho, es apenas evidente que si una empresa se acoge a los descuentos tributarios previstos por formalización, no paga aportes parafiscales y, por lo tanto, no puede deducirlos

¹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA, art. 45. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr001.html#45

² CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, *Ley 1780 de 2016*. Diario oficial. Año CLI. N. 49861. 02, MAYO, 2016. Disponible en [<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30020213>]

³ CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Proyecto de ley 150/15 Cámara de Representantes – 135/15 Senado. Diario oficial 880/15*.

⁴ STEFANO FARNÉ, *La quimera del primer empleo*. Observatorio de Mercado Laboral, Universidad Externado de Colombia. Disponible en [<https://www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2017/01/articulo14.pdf>]



CARLOS MEISEL VERGARA
SENADOR

de sus impuestos en el caso en que contrate jóvenes trabajadores. Esta cláusula de exclusión, junto con la obligación de que los jóvenes constituyan personal adicional de la nómina de la empresa, hace de la Ley de Primer Empleo colombiana una quimera.”.

MARÍA ELENA CRUZ⁵ es citada en el CONPES 173 DE 2014⁶ cuando se determina que los aprendizajes y pasantías pretenden inserción laboral, en este caso, de los jóvenes en proceso de educación. Por ello, se establece que fortalecer las capacidades de jóvenes facilita el acceso al empleo, pero igualmente, señala, que debe reconocerse que la “capacitación no genera empleos”. Dicho análisis lleva a una reflexión y es abrir escenarios de empleabilidad sin experiencia para los jóvenes buscando disminuir el desempleo juvenil y la informalidad laboral para que de esta manera con nuevos cotizantes jóvenes, sin experiencia laboral, se amparen a través de oportunidades laborales y al mismo tiempo contribuyan al sistema de seguridad social con aportes. ANA MIRANDA y MIGUEL ALFREDO⁷ hacen un estudio sobre el primer empleo en América Latina en el cual resaltan el desarrollo de iniciativas para formación del trabajo juvenil, conforme se aprecia en el siguiente cuadro:

⁵ CRUZ, MARÍA ELENA. *La Juventud Rural en América Latina*. Caracterización General y Temas Prioritarios. 2000.

⁶ CONSEJO NACIONAL POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Conpes 173 de 2014. Lineamientos para la generación de oportunidades para los jóvenes*. Disponible en: [<http://www.colombiajoven.gov.co/atencionaljoven/Documents/CONPES%20173.pdf>].

⁷ MIRANDA, ANA Y ALFREDO, MIGUEL, *Políticas y leyes de primer empleo en América Latina Tensiones entre inserción y construcción de trayectorias*. Revista de Ciencias Sociales, DS-FCS, vol. 31, n.º 42, enero-junio 2018, pp. 79-106. Disponible en [<http://www.scielo.edu.uy/pdf/rcs/v31n42/1688-4981-rcs-31-42-79.pdf>].

Cuadro 1. Iniciativas para la formación y el trabajo juvenil.

| Tipos de Intervención | | Ejemplos |
|---------------------------------------|--|---|
| Acciones con foco en la empleabilidad | Planes | <ul style="list-style-type: none"> • Belice: Programa de capacitación para jóvenes • Colombia: Programa Jóvenes en acción, Subsidio empleo Joven • Chile: Programa apoyo a la inserción laboral juvenil, Programa jóvenes bicentenario, Técnicas para Chile • Honduras: Desarrollo humano juvenil vía empleo, Programa mi primer empleo • México: Jóvenes Ecosol, Mi primer trabajo, Primer empleo • Perú: Programa de capacitación laboral para jóvenes, Plan de acción de empleo juvenil • República Dominicana: Programa de formación dual, Programa de oportunidades para el empleo a través de la tecnología en las Américas |
| | Programas | <ul style="list-style-type: none"> • Argentina: Programa de educación media y formación para el trabajo • Bolivia: Programa de formación técnica laboral para jóvenes bachilleres • Uruguay: Uruguay Trabajo |
| Acciones con foco en la integralidad | Regímenes particulares de contratación | <ul style="list-style-type: none"> • Argentina: Jóvenes con más y mejor trabajo, Programa Jóvenes PYME: capital semilla y empresas madrinadas • Brazil: Projovem, Programa nacional de estímulo al primer empleo |
| | Articulación de trayectorias educativo-laborales | <ul style="list-style-type: none"> • Brazil: Ley n.º 10.997 de Aprendizaje [2000] • Colombia: Ley n.º 1.429 de Formalización y Generación de Empleo (2010) • Paraguay: Ley n.º 4.951/13 de Inserción al Empleo Juvenil [2013] • Perú: Ley n.º 30.288 Promueve el acceso de jóvenes al mercado laboral y a la protección social [2014, derogada] • Uruguay: Ley n.º 10.133 de Empleo Juvenil [2013] |
| Leyes laborales | Articulación de actores | <ul style="list-style-type: none"> • Argentina: Ley n.º 27.264/16 Programa de Recuperación Productiva (2016), Ley n.º 26.390/08 Prohibición del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente-Contrato de aprendizaje (2008), Ley n.º 20.244/26 de contrato de trabajo [1976] • Bolivia: DS n.º 224 Ley General del Trabajo-Contrato de aprendizaje (Art. 28 y siguientes) [1942] • Colombia: Ley n.º 299/02 de Contrato de Trabajo [2002] • Honduras: Decreto n.º 25-90 Código de Trabajo-Contrato de aprendizaje del Código de la Niñez y la Adolescencia (Art. 173 y siguientes, Art. 129 y siguientes) [1996] • Perú: Ley n.º 28.5188/05 Sobre modalidades formativas laborales [2005] • México: Ley Federal del Trabajo [1970] |
| | Leyes generales | |

Fuente: Elaboración propia con base en: CEPAL (2017); Organización Internacional del Trabajo (2015); ODE/CEPAL/CAP (2016).

Fuente: MIRANDA, ANA Y ALFREDO, MIGUEL, *Políticas y leyes de primer empleo en América Latina Tensiones entre inserción y construcción de trayectorias*. Revista de Ciencias Sociales, DS-FCS, vol. 31, n.º 42, enero-junio 2018

Como puede apreciarse, diferentes países han apostado por incentivar el trabajo juvenil, dado que desde el punto de vista económico permite la dinamización del mercado laboral desde temprana edad, y a su vez, dinamiza el aporte al sistema de seguridad social logrando de esta manera disminuir el trabajo informal y por ende, el desempleo juvenil. La relación empleo juvenil y empresa es desarrollada por PABLO LONDOÑO⁸, cuando señala el desequilibrio entre el joven, la universidad y la empresa. Al respecto indica que “el mercado laboral presenta un profundo desequilibrio entre las expectativas del joven que sale de la universidad con ganas de comerse el mundo y las realidades de la empresa que de un lado maneja las presiones propias de una economía en desaceleración y los paradigmas, las más veces errados, de atraer talento con experiencia.”. De allí, planteamientos como los

⁸ LONDOÑO, PABLO. *La crisis del primer empleo*. Diciembre 07 de 2017. Disponible en <https://www.dinero.com/opinion/columnistas/articulo/la-crisis-del-primer-empleo-por-pablo-londono/253134>.



CARLOS MEISEL VERGARA
SENADOR

que hace MARÍA ALEJANDRA MOYA⁹ cuando señala que en “Colombia existe la idea que a mayor nivel educativo, mayor posibilidad de hallar, en el mercado laboral, un puesto bien remunerado y reconocido socialmente. No obstante, el ser joven es causa de discriminación laboral. Los jóvenes cuando se enfrentan por primera vez al mercado laboral son vulnerables por varias razones, las cuales los llevan a ser subempleados o vincularse a la informalidad.”. Como puede apreciarse, la relación juventud-empresa-experiencia-educación se constituye en un reto para el legislador el cual debe procurar la satisfacción de la misma. Por ello, el presente proyecto pretende mejorar incentivos empresariales que dinamicen la contratación de jóvenes, en especial, de aquellos que no cuentan con experiencia laboral.

2. INCENTIVOS ECONÓMICOS CREADOS POR EL LEGISLADOR

En relación con la posibilidad que tiene el legislador frente a la incorporación de normas de incentivos económicos y tributarios la CORTE CONSTITUCIONAL¹⁰ resolvió la siguiente pregunta jurídica: ¿si el artículo 3° de la Ley 1780 de 2016 instituye un trato discriminatorio violatorio de la Constitución y, por tanto, inequitativo, al establecer una exención al pago de la matrícula mercantil y de la renovación del primer año siguiente en favor de las llamadas pequeñas empresas jóvenes que inician su actividad económica principal, al no atender la capacidad contributiva de los sujetos pasivos? Y determinó lo siguiente:

La Corte consideró que la norma demandada, por tratarse de una medida tributaria que compromete una materia económica como la libertad de empresa, debía someterse a un test débil de proporcionalidad. En el caso en concreto se encontró: (i) que el fin buscado por el legislador es constitucionalmente legítimo pues busca fortalecer el emprendimiento juvenil al advertir que los jóvenes colombianos tienen dificultades y afrontan discriminaciones para participar en la vida económica del país, por las barreras que le impiden vincularse al mercado

⁹ MOYA, MARÍA ALEJANDRA. *Impacto del programa “ley del primer empleo” en la incidencia en la informalidad y en el subempleo juvenil en Colombia*. Disponible en [<http://publicaciones.konradlorenz.edu.co/index.php/SumaDeNegocios/article/view/1523/889>]

¹⁰ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia del 17 de mayo de 2017. M.P. Iván Humberto Escruera Mayolo. Disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-333-17.htm>]



CARLOS MEISEL VERGARA
SENADOR

laboral, por lo que resulta razonable incentivar y promover el emprendimiento juvenil, en armonía con los valores y principios consagrado en el Preámbulo y en los artículos 1º, 2º, 13, 25, 54, 333 y 334 de la Constitución. (ii) En cuanto a la idoneidad de la medida, se encontró que la reducción de las cargas tributarias es un estímulo para el emprendimiento y la formalización empresarial de los jóvenes, por cuanto estos así tendrán menos costos de transacción asociados al inicio de su actividad económica. Así, no cabe duda que el beneficio tributario genera un incentivo para la vinculación de los jóvenes al mercado laboral y, por ende, a la vida económica del país. **La Sala concluyó que el beneficio fiscal otorgado por el legislador a las personas y empresas jóvenes se enmarca dentro de la amplia potestad de configuración normativa del legislador en materia de exenciones tributaria, que en el caso de la exención establecida en el artículo demandado, permite al Estado garantizar a los jóvenes la igualdad real de oportunidades en materia laboral a través del comercio y la industria, sin que esto implique el desconocimiento del principio de igualdad tributaria. – Negrilla fuera de texto - .**

Ahora, si bien es cierto, existen escuelas, como lo señalan JACOB OSER y WILLIAM BLANCHFIELD¹¹, citados por FRANCISCO RAFAEL OSTAU DE LAFONT DE LEÓN¹², que no aceptan la injerencia del Estado en la generación de incentivos privados para la generación de trabajo, no es menos cierto que existen otras que por el contrario, aceptan al Estado como dinamizador de la economía, planteando políticas de Estado que propendan por la efectividad de los derechos, entre estos, aquellos del orden económico y social como es el caso del presente proyecto de ley.

3. ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE LEY FRENTE A LAS MODIFICACIONES Y ADICIONES.

| Artículo vigente | Artículo propuesto en el proyecto |
|--|---|
| ARTÍCULO 30. EXENCIÓN DEL PAGO EN LA MATRÍCULA MERCANTIL Y SU RENOVACIÓN. Las pequeñas empresas jóvenes que inicien su actividad económica principal a partir de la promulgación de la presente ley, quedarán exentas del pago de la matrícula mercantil y de la renovación del primer año | “ARTÍCULO 30. EXENCIÓN DEL PAGO EN LA MATRÍCULA MERCANTIL Y SU RENOVACIÓN. Las pequeñas empresas jóvenes que inicien su actividad económica principal a partir de la promulgación de la presente ley, quedarán exentas del pago de la matrícula mercantil y de la renovación durante los primeros cinco (05) años |

¹¹ OSER, JACOB Y BLANCHFIELD, WILLIAM, *Historia del pensamiento económico*. Madrid: Aguilar, 1980.

¹² OSTAU DE LAFONT DE LEÓN, FRANCISCO RAFAEL. El derecho internacional laboral / Francisco Rafael Ostau de Lafont de León. — Bogotá: Universidad Católica de Colombia, 2015. Disponible en [\[http://publicaciones.ucatolica.edu.co/uflip/el-derecho-internacional-laboral/pubData/source/El-derecho-internacional-laboral_19042016.pdf\]](http://publicaciones.ucatolica.edu.co/uflip/el-derecho-internacional-laboral/pubData/source/El-derecho-internacional-laboral_19042016.pdf)



CARLOS MEISEL VERGARA
SENADOR

| | |
|--|---|
| siguiente al inicio de la actividad económica principal. | desde el inicio de la actividad económica principal. |
| ARTÍCULO 70. NO APORTE A CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR. Los empleadores que vinculen a nuevo personal que al momento del inicio del contrato de trabajo tengan entre 18 a 28 años de edad no tendrán que realizar los aportes a Cajas de Compensación Familiar por tales trabajadores afiliados durante el primer año de vinculación. | ARTÍCULO 70. NO APORTE A CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR. Los empleadores que vinculen a nuevo personal que al momento del inicio del contrato de trabajo tengan entre 18 a 28 años de edad no tendrán que realizar los aportes a Cajas de Compensación Familiar por tales trabajadores afiliados durante los dos (02) primeros años de vinculación. Los empleadores que vinculen a nuevo personal que al momento del inicio del contrato de trabajo tengan entre 18 a 28 años de edad sin experiencia laboral no tendrán que realizar los aportes a Cajas de Compensación Familiar por tales trabajadores afiliados durante los cinco (05) primeros años de vinculación. |
| Adición de artículo | ARTÍCULO 4°. ADICIÓN DE LA LEY 1780 DE 2016. Adicionar el artículo 3A a la ley 1780 de 2016, el cual quedará así: ARTÍCULO 3A. INCENTIVO POR APORTES A SEGURIDAD SOCIAL. Los empleadores podrán reducir en un 0,7% sus aportes a seguridad social en salud y pensión cuando vinculen a nuevo personal, sin experiencia laboral, que al momento del inicio del contrato de trabajo tengan entre 18 y 28 años de edad. Dicho porcentaje solo se podrá reducir por cada trabajador con las anteriores características. |
| Adición de artículo | ARTÍCULO 5°. ADICIÓN DE LA LEY 1780 DE 2016. Adicionar el artículo 7A a la ley 1780 de 2016, el cual quedará así: “ARTÍCULO 7A. INCENTIVO EDUCATIVO PARA EMPLEADORES DEL SECTOR PRIVADO. Los empleadores del sector privado que vinculen a nuevo personal, sin experiencia laboral, que al momento del inicio del contrato de trabajo tengan entre 18 a 28 años de edad y sean egresados de Instituciones de |



CARLOS MEISEL VERGARA
SENADOR

| | |
|--|--|
| | <p>Educación Superior Pública, tendrán derecho a inscribir y cursar gratuitamente, en estas instituciones, a sus trabajadores, en estudios de educación formal y no formal, previo convenio, en el cual se determinará la relación trabajador vinculado frente a la contraprestación educativa.”</p> |
|--|--|

CARLOS M. MEISEL VERGARA
Senador