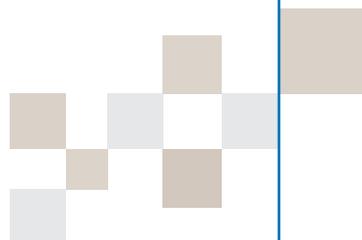


Desempleo juvenil en Colombia

Iván Daniel Jaramillo Jassir

- El desempleo juvenil representa un desafío para los sistemas laborales, que tendencialmente muestran porcentajes de desempleo superiores al promedio nacional, derivados de las dificultades de inserción en el mundo laboral.
- En Colombia, la estrategia de intervención normativa para solucionar el problema ha estado centrada en las disposiciones de la ley 1429 de 2010 y en el proyecto de ley denominado de promoción del empleo y el emprendimiento juvenil, que busca complementar el esquema normativo para articular políticas de empleabilidad de este grupo poblacional, que también tiene tasas de desempleo superiores al promedio.
- El documento se ocupa de las políticas de intervención para corregir el desempleo juvenil tomando como referencia la experiencia europea de la *garantía juvenil* y los antecedentes de regulación del primer empleo en Colombia, para presentar un análisis crítico del proyecto de ley sobre promoción del empleo y el emprendimiento juvenil.
- Se propone que la centralidad del enfoque en los problemas de la transición del sistema educativo al mundo laboral representa un punto de inflexión que determina el desempleo juvenil. Las formas de promover la corrección de las brechas se analizan para considerar/descartar alternativas.
- Mediante la identificación de las deficiencias de las propuestas del proyecto de ley analizado se hacen aportes al debate sobre la problemática en cuestión.





Contenido

Introducción	5
La estrategia europea de la garantía juvenil	5
La situación laboral de los jóvenes colombianos en desempleo e informalidad	7
Ley de formalización y generación de empleo	8
El proyecto de ley sobre promoción del empleo juvenil	14
Recomendaciones en materia de política pública para promover el empleo juvenil	17
Bibliografía	19







Introducción

Las problemáticas que derivan del desempleo juvenil han determinado el diseño de políticas de inserción laboral que en materia de derecho comparado se han centrado en la estrategia europea de la garantía juvenil, estrategia que se analizará en la primera parte de este artículo.

En Colombia, por su parte, la estrategia de intervención normativa ha estado centrada en las disposiciones de la ley 1429 de 2010, por la cual se expide la ley de formalización y generación de empleo, y en el proyecto de ley denominado de promoción del empleo y el emprendimiento juvenil, que busca complementar el esquema normativo para articular políticas de empleabilidad para este grupo poblacional, que tiene tasas de desempleo superiores al promedio nacional¹.

El texto tiene por objeto entonces determinar el contexto y el alcance de la situación del desempleo juvenil en Colombia, así como analizar posibles alternativas de solución. La investigación se basa en las cifras oficiales del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) y en análisis de la parte de la ley 1429 y del contenido de la

iniciativa legislativa que se ocupa de la intervención en materia de promoción del empleo juvenil.

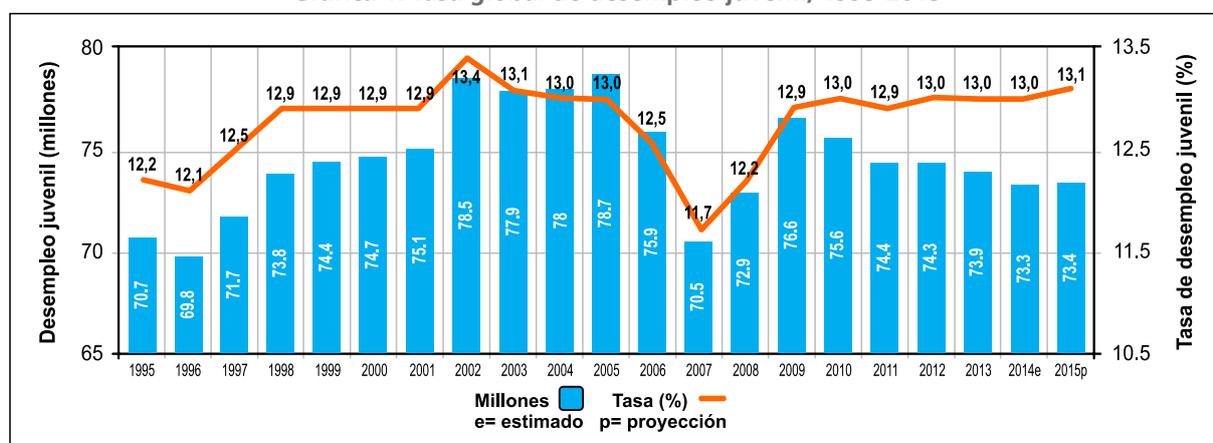
La estrategia europea de la garantía juvenil

Las evidencias macroeconómicas mundiales muestran la disminución del número de jóvenes sin empleo y la consolidación del aumento de la tasa global, que en 2015 fue de 13,1% (gráfica 1) (OIT, 2015).

En el ámbito europeo, el impacto de la crisis económica de 2008 derivó en una crisis de los niveles de empleo que ha afectado considerablemente a los jóvenes, definidos allí como los menores de 25 años de edad que buscan ingresar al sistema de relaciones laborales, tal como lo evidencian los 5,2 millones de jóvenes en desempleo que había en mayo de 2014, 30,1% de los cuales llevaba más de doce meses en esa situación (larga duración) (Morales Ortega, 2014).

La heterogeneidad del grupo poblacional de los jóvenes demanda enfoques diferenciales en las medidas de intervención en función de la edad, la escolaridad, las personas a cargo, el género, etcétera.

Gráfica 1. Tasa global de desempleo juvenil, 1995-2015



Fuente: tomado de OIT, 2015.

1 Para efectos de la presente investigación, el concepto de empleabilidad se entiende como la capacidad de una persona para encontrar trabajo decente en el menor tiempo posible.



Sistemas de respuesta a la crisis de empleabilidad del grupo poblacional de los jóvenes se establecieron en Suecia (*jobbgaranti para ungdommar*) y Finlandia (*Nuorten Yhteiskuntatakuu*), en los que se articularon políticas de empleo específicas como la identificación de las principales necesidades de acompañamiento para su búsqueda previa inscripción en el servicio público de empleo, subvenciones al trabajo de determinados grupos y el apoyo y complemento a las actividades de búsqueda de empleo con apoyo a la formación para el trabajo (Vascones y Muruelo, 2014).

Los documentos que acompañan las propuestas que anteceden a la recomendación siguen los parámetros del modelo finlandés utilizable desde principios de 2013, que dispone:

Todos los jóvenes menores de 25 años y los recién licenciados menores de 30 recibirán una oferta de empleo, un periodo de prácticas, una formación en la empresa, una plaza en un centro de enseñanza, un periodo en un taller o reintegración en el plazo de tres meses tras estar desempleados.

Cada joven que termine la escuela tendrá garantizada una plaza en la enseñanza secundaria superior o en la enseñanza y la formación profesionales, una formación de aprendiz, una plaza en un taller para jóvenes, medidas de reintegración u otros medios (Comisión Europea, "Propuesta", 2012).

El enfoque sueco incluye una garantía para los menores de 25 años, de acceso al trabajo o a la formación tras cien días de estar desempleados, y delega en las autoridades territoriales la responsabilidad del seguimiento de los menores de 20 años que abandonan la formación (Higgins, 2012).

De acuerdo con las consideraciones especiales sobre los efectos de la crisis en los jóvenes caracterizados por "los periodos transitorios que atraviesan en su vida, la falta de experiencia profesional, la en ocasiones inadecuada educación o formación, la con frecuencia limitada cobertura de protección social, el acceso restringido que tienen a los recursos financie-

ros y sus condiciones laborales precarias", el Consejo de Europa profirió, el 22 de abril de 2013, la recomendación sobre el establecimiento de la garantía juvenil, que tiene por objeto:

la consecución de tres de los objetivos de la estrategia Europa 2020, a saber, que el 75% de las personas de 20 a 64 años tengan empleo, que las personas que abandonan prematuramente los estudios representen menos del 10% y que se rescate a por lo menos veinte millones de personas de la pobreza y la exclusión social (Higgins, 2012).

En la recomendación se reconoce la dificultad especial que tiene el grupo de los ni-ni (ni trabajan ni estudian ni siguen formación alguna) de insertarse en el sistema de relaciones laborales o en el sistema educativo, entorpeciendo las medidas destinadas a promover su vinculación².

La atención especial de la recomendación a los ni-ni se explica por las dificultades particulares que enfrenta este grupo para vincularse al sistema laboral y la formulación de políticas de corrección en ámbitos extralaborales, como la "adopción de medidas necesarias para evitar el abandono escolar", derivada de la orientación para las políticas de empleo de los estados miembros, dirigida a "mejorar la calidad y los resultados de los sistemas educativos y de formación en todos los niveles e incrementar la participación en la enseñanza superior o equivalente".

En este sentido, la garantía juvenil que contiene la estrategia central europea contra el desempleo de esta población consiste en recomendar a los estados

2 El término se toma del anglosajón NEET's: "EU policymakers are increasingly using the concept of NEET – 'not in employment, education or training'. The definition is in principle straightforward, referring to those who currently do not have a job, are not enrolled in training or are not classified as a student" ["Los hacedores de políticas de la Unión Europea están utilizando cada vez más el concepto de NEET – 'no en el empleo, la educación o la formación'. La definición es, en principio, sencilla, refiriéndose a aquellos que actualmente no tienen un puesto de trabajo, no están matriculados en la formación o no se clasifican como estudiante" (traducción del autor)]. Mascherini et al., 2012.



miembros que “velen por que todos los jóvenes menores de 25 años reciban una buena oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o periodo de prácticas en un plazo de cuatro meses tras quedar desempleados o acabar la educación formal”.

Como se ve en la recomendación, la garantía juvenil se formula mediante caracterizaciones genéricas a partir de principios y declaraciones de intención para que los estados pongan en marcha sistemas específicos de implementación de las medidas tendientes a la consecución de los objetivos declarados en el instrumento internacional.

Las medidas que soportan la garantía juvenil están fundamentadas en dos dimensiones de intervención para corregir las disfuncionalidades que causan el desempleo juvenil: 1) *mejora de aptitudes*, enfocadas en la promoción del emprendimiento y no abandono del sistema de formación que cualifiquen a los trabajadores que están en desempleo juvenil; y 2) *medidas relacionadas con el mercado de trabajo*, estructuradas en la reducción de costos no salariales, subvenciones estatales y apoyo a la creación de empresas y el trabajo por cuenta propia.

Para financiar tales medidas se dispone la asignación de recursos con cargo al Fondo Social Europeo, en consideración a su ausencia en los países afectados en mayor medida por la contracción económica.

Los estados miembros que presentan los niveles más elevados de desempleo suelen ser también los que afrontan los mayores problemas en cuanto a sostenibilidad de sus finanzas públicas. La UE ya puede ayudar económicamente a los estados miembros a poner en práctica la garantía juvenil a través de los instrumentos de financiación de la política de cohesión, en particular el FSE. La Comisión animará a los estados miembros a utilizar de la mejor manera posible tanto esos instrumentos como cualquier otro instrumento futuro (Comisión Europea, “Promover”, 2012).

De cualquier forma, y no obstante las declaraciones de intención y la promoción de medidas de correc-

ción de las disfuncionalidades que determinan el desempleo juvenil, la estrategia europea de la garantía juvenil debe ser examinada de acuerdo con parámetros de la estabilidad de las vinculaciones laborales que deriven de la medida, la calificación de los trabajadores en relación con la demanda que permita acceder a trabajos de calidad y la eficacia de la medida en cuanto a los jóvenes en situación de desempleo de larga duración que, como reconoce la Declaración, integran el 30,1% con más de doce meses en paro.

La situación laboral de los jóvenes colombianos en desempleo e informalidad

El artículo 5° de la ley 1622 de 2013, que contiene el estatuto de ciudadanía juvenil, establece que el grupo objeto de estudio pertenece a la población entre 14 y 28 años. De acuerdo con la norma:

Artículo 5°. Definiciones. Para efectos de la presente ley se entenderá como:

1. Joven. Toda persona entre 14 y 28 años cumplidos en proceso de consolidación de su autonomía intelectual, física, moral, económica, social y cultural que hace parte de una comunidad política y en ese sentido ejerce su ciudadanía.

[...]

Los indicadores de desempleo de los jóvenes muestran la brecha existente entre la tasa nacional de desocupación, del 8,9%, y la tasa general de desocupación, del 18,4% durante el mismo periodo: diciembre de 2015-febrero de 2016 (tabla 1).

Dichos indicadores revelan lo complejo que es acceder al sistema de relaciones laborales para el grupo poblacional integrado por las personas entre 14 y 28 años de edad, que demandan acciones específicas.

En materia de género, es evidente también una brecha ocupacional y salarial persistente que demanda acciones afirmativas de corrección de las disfuncio-

**Tabla 1. Colombia: desempleo juvenil 14 a 28 años, trimestre diciembre de 2015-febrero de 2016**

Concepto	Diciembre - febrero
Porcentaje población en edad de trabajar	31,5
TGP	63,9
TO	52,1
TD	18,4
TD abierto	17,6
TD oculto	0,8
% inactivos / PET 14 a 28 años	36,1
Población en edad de trabajar	17.548
Población en edad de trabajar de 14 a 28 años	5.535
Población económicamente activa	3.536
Ocupados	2.886
Desocupados	650
Abiertos	621
Ocultos	29
Incativos	1.999

TGP: tasa global de participación.

TO: tasa de ocupación.

TD: tasa de desempleo.

Fuente: Dane.

nalidades que contradicen la cláusula general de igualdad prevista en el artículo 13 de la Constitución política de Colombia.

En efecto, la tasa de desempleo nacional de los hombres entre 14 y 28 años en el país es de 14,3%, en contraste con la de 23% de las mujeres (tablas 2 y 3).

Los indicadores del desempleo juvenil en Colombia ponen de presente el desafío de cara a la construcción de paz en el marco de la “paz positiva”, entendida como la superación de la violencia estructural y cultural más allá del cese de la violencia (Galtung, 1990), para lo cual deben tenerse en cuenta las estadísticas nacionales, que reflejan una prevalencia de población juvenil entre quienes se incorporan al proceso de reintegración (tabla 4).

La tasa de informalidad de quienes participan en el proceso de reintegración es de 35,84%, al tiempo que 8,91% no encuentra una ocupación (Agencia Colombiana para la Reintegración, 2015).

Como elemento de construcción de paz, las políticas de reintegración social, articuladas con otras, contri-

buyen a la no reincidencia en la violencia en la que se inserta la estrategia de eliminación de barreras que determinan el desempleo juvenil y la superación de las brechas ocupacionales y salariales.

Ley de formalización y generación de empleo

En el marco del sistema de relaciones laborales colombiano, el instrumento de intervención normativo es la ley 1429 de 2010, sobre *formalización y generación de empleo*, la cual contiene las normas que articulan el conjunto de incentivos a la contratación y el emprendimiento juvenil.

Las medidas contenidas en esta ley se orientan a incentivar la formalización empresarial y laboral mediante mecanismos heterogéneos que no integran una estrategia específica de primer empleo como respuesta al desempleo juvenil.

La ley establece medidas de promoción de la formalización en las siguientes dimensiones.

**Tabla 2. Desempleo juvenil en hombres de 14 a 28 años, trimestre diciembre de 2015-febrero de 2016**

Concepto	Diciembre - febrero
Porcentaje población en edad de trabajar	33,5
TGP	67,5
TO	57,8
TD	14,3
TD abierto	13,8
TD oculto	0,5
% inactivos / PET 14 a 28 años	32,5
Población en edad de trabajar	8.318
Población en edad de trabajar de 14 a 28 años	2.788
Población económicamente activa	1.881
Ocupados	1.611
Desocupados	270
Abiertos	260
Ocultos	9
Incativos	907

Fuente: Dane.

Tabla 3. Desempleo juvenil en mujeres de 14 a 28 años, trimestre diciembre de 2015-febrero de 2016

Concepto	Diciembre - febrero
Porcentaje población en edad de trabajar	29,8
TGP	60,2
TO	46,4
TD	23,0
TD abierto	21,8
TD oculto	1,2
% inactivos / PET 14 a 28 años	39,8
Población en edad de trabajar	9.230
Población en edad de trabajar de 14 a 28 años	2.747
Población económicamente activa	1.665
Ocupados	1.275
Desocupados	380
Abiertos	361
Ocultos	20
Incativos	1.092

Fuente: Dane.

Tabla 4. Población desmovilizada de los grupos alzados en armas que se encuentra en proceso de reintegración (diciembre de 2015)

Población			Años de edad				
Total nacional	Mujeres	Hombres	Entre 18 y 25	Entre 26 y 40	Entre 41 y 60	Mayor de 60	Por establecer
48.814	6.423 (13,16%)	42.391 (86,84%)	3.239 (6,64%)	33.304 (68,23%)	10.815 (22,16%)	757 (1,55%)	699 (1,43%)

Fuente: Agencia Colombiana para la Reintegración.



Incentivos a la formalización empresarial

En este grupo de medidas se agrupan las disposiciones orientadas a la promoción del emprendimiento juvenil mediante incentivos de cobro progresivo del impuesto de renta y de aportes patronales al sistema integral de seguridad social.

Los beneficios contenidos en la ley se dirigen a pequeñas empresas, definidas como aquellas cuyo personal sea superior a cincuenta trabajadores y cuyos activos totales no superen los 5.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes (tabla 5).

El beneficio de reducción de aportes al Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) fue extendido por conducto de la reforma tributaria establecida por la ley 1607 de 2012, de forma que el incentivo se refiere a los aportes a las cajas de compensación familiar. En este sentido, el artículo 25 de la ley establece:

A partir del momento en que el gobierno nacional implemente el sistema de retenciones en la fuente para el recaudo del impuesto sobre la renta para la equidad (Cree), y en todo caso antes del 1o de julio de 2013, estarán exoneradas del pago de los aportes parafiscales a favor del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), las sociedades y personas jurídicas y asimiladas contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta y complementarios, correspondientes a los trabajadores que devenguen, individualmente considerados, hasta diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Asimismo las personas naturales empleadoras estarán exoneradas de la obligación de pago de los aportes parafiscales al Sena, al ICBF y al sistema de seguridad social en salud por los empleados que devenguen menos de diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Lo anterior no aplicará para personas naturales que empleen menos de dos trabajadores, los cuales seguirán obligados a efectuar los aportes de que trata este inciso.

Así, los beneficios previstos en la ley 1429 como fórmula de incentivo a la formalización empresarial se neutralizan en cuanto al pago de los aportes al Sena, el ICBF y el sistema de salud, manteniendo el beneficio solo en materia de aportes a las cajas de compensación familiar.

De cualquier forma, los efectos de los beneficios de promoción de la formalización empresarial son bastante modestos en función del número de pequeñas empresas constituidas en el año gravable de 2011, que se toma como referencia en función de la operatividad de las medidas previstas en la ley 1429 de 2010 (tabla 6).

La tabla 6 demuestra el bajo impacto de las medidas de reducción de aportes al sistema de seguridad social como estímulo a la formalización: su efectividad se circunscribió a 3,1% de empresas que manifestaron a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (Dian) su intención de acogerse a los beneficios previstos en la ley 1429.

Aunado a lo anterior, de conformidad con lo previsto en el parágrafo 1 del artículo 65 de la misma, los beneficios respecto de la reducción de aportes parafiscales y matrícula mercantil tuvieron vigencia hasta el 31 de diciembre de 2014.

Incentivos a la formalización laboral

El proyecto de ley 57 de 2010, originalmente denominado “por la cual se expide la ley de formalización y primer empleo”, establecía un título que se ocupaba de incentivos para el primer empleo formal, para “atender dos de los principales cuellos de botella que tiene la generación e inserción de los jóvenes a su primer empleo: i) disminuir los altos costos laborales no salariales; y ii) facilitar la contratación formal de esta población”.

En función de este título del proyecto de ley, los descuentos en el impuesto de renta y aportes por contratación de menores de 25 años y la ampliación



Tabla 5. Incentivos a la formalización empresarial

Año de actividad económica principal	Impuesto sobre la renta	Aportes al Sena, ICBF, caja de compensación familiar y subcuenta de solidaridad Fosyga	Matrícula mercantil	Retención en la fuente	Impuesto sobre la renta pequeñas empresas Amazonas, Guainía y Vaupés	Retención en la fuente Amazonas, Guainía y Vaupés
	Porcentajes					
1	0	0	0	0	0	0
2	0	0	50	0	0	0
3	25	25	75	0	0	0
4	50	50	100	0	0	0
5	75	75	100	0	0	0
6	100	100	100	100	0	0
7	100	100	100	100	0	0
8	100	100	100	100	0	0
9	100	100	100	100	50	0
10	100	100	100	100	75	0
Año 11 en adelante	100	100	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia con base en la ley 1429 de 2010.

Tabla 6. Empadronamiento de beneficiarios ley 1429 de 2010: total empresas creadas en 2011

Tipo beneficiario	Personas jurídicas	Personas naturales	Total general
Nueva pequeña empresa	7.000	274	7.274
Pequeña empresa preexistente	54	17	71
Total beneficiarios ley 1429 de 2010	7.054	291	7.345
Empresas creadas en 2011	57.710	179.437	237.147

Fuente: Dian, 2013.

del contrato de aprendizaje eran considerados una medida de intervención de primer empleo.

En el trámite legislativo se modificó el contenido del aparte referido a este primer empleo, siendo sustituido por medidas de formalización laboral con beneficios para promover la contratación de grupos específicos objeto de protección en materia de promoción del empleo.

Para acceder al conjunto de beneficios por formalización y generación de empleo de grupos vulnerables y personas de bajos ingresos, el artículo 13 de la ley 1429 de 2010 establece:

Descuento en el impuesto sobre la renta y complementarios de los aportes parafiscales y otras contribuciones de nómina en relación a los trabajadores de bajos ingresos. Los empleadores que vinculen

laboralmente a nuevos empleados que devenguen menos de 1.5 salarios mínimos mensuales legales vigentes, podrán tomar los aportes al Sena, ICBF y cajas de compensación familiar, así como el aporte en salud a la subcuenta de solidaridad del Fosyga y el aporte al Fondo de Garantía de Pensión Mínima correspondientes a los nuevos empleos, como descuento tributario para efectos de la determinación del impuesto sobre la renta y complementarios, siempre que:

El empleador responsable del impuesto incremente el número de empleados con relación al número que cotizaban a diciembre del año anterior; e incremente el valor total de la nómina (la suma de los ingresos bases de cotización de todos sus empleados) con relación al valor de dicha nómina del mes de diciembre del año gravable inmediatamente anterior al que se va a realizar el correspondiente descuento.



Tabla 7. Incentivos para la generación de empleo y formalización laboral de grupos vulnerables y personas de bajos ingresos

Beneficiarios	Beneficio por la contratación
Contratación de menores de 28 años por dos años por trabajador	Los aportes al Sena, ICBF, cajas de compensación, aportes a la subcuenta de solidaridad del Fosyga y al fondo de garantía de la pensión mínima pueden ser tomados como descuento para la determinación del impuesto de renta y complementarios
Personas en situación de desplazamiento, en proceso de reintegración o con discapacidad sin que exceda tres años por trabajador	
Mujeres que al momento del inicio del contrato sean mayores de 40 años y hayan estado sin contrato de trabajo en los doce meses anteriores sin que exceda de dos años por trabajadora	
Contratación de trabajadores que devenguen menos de 1,5 salarios mínimos mensuales legales vigentes sin que exceda de dos años por trabajador	
Contratación de trabajadores cabeza de familia niveles I y II del Sisbén	

Fuente: elaboración propia con base en la ley 1429 de 2010.

Asimismo, como fórmula para habilitar requisitos de experiencia y superación de barreras que derivan de la transición del sistema educativo al laboral, el artículo 64 de la ley 1429 establece:

Para los empleos de los jóvenes menores de 28 años que requieran título profesional o tecnológico y experiencia, se podrá homologar la falta de experiencia, por títulos complementarios al título de pregrado o de tecnólogo, tales como un diplomado, o posgrado y será tenida en cuenta la experiencia laboral adquirida en prácticas académicas, empresariales y pasantías, máximo por un año.

Simplificación de trámites administrativos laborales

Como parte de la estrategia de promoción de la formalización, se liberó al Ministerio del Trabajo de cargas administrativas de autorizaciones y controles de diversos ámbitos de la relación de trabajo, para acentuar las labores de la autoridad administrativa en las actividades de inspección, vigilancia y control.

Mientras el proyecto de ley original declaraba la orientación a la simplificación de trámites para la creación de empresas, los trámites administrativos suprimidos están relacionados con el desarrollo de las relaciones laborales, sin que exista relación con la creación de empresas. El proyecto de ley 057 de 2010 declaraba como objetivo:

Uno de los principales obstáculos para la creación de empresa y la generación de empleo formal en Colombia es el exceso de trámites y requisitos que dificultan la relación de los empresarios y ciudadanos con los organismos y entidades de la administración pública. Superar esta limitación se convierte entonces en un elemento importante para la generación de competitividad en el país ya que genera credibilidad en las instituciones públicas y consolida la confianza inversionista (*sic*) y ciudadana. Con base en lo anterior, se decide enfocar uno de los componentes esenciales de esta ley en racionalizar los trámites y procedimientos administrativos tributarios, laborales y comerciales con el fin de mejorar la eficiencia y transparencia entre la gestión de las instituciones y el aparato productivo, disminuyendo así los costos de transacción de pertenecer al sector formal de la economía.

La simplificación de trámites laborales se refiere a los siguientes asuntos:

- El artículo 65 de la ley 1429 de 2010 derogó la obligación de presentación y aprobación del reglamento interno de trabajo, de forma que corresponde al empleador la elaboración y publicación del reglamento para la formulación de objeciones por parte de la organización sindical y los trabajadores no sindicalizados, para en caso de desacuerdo dar inicio a una investigación administrativa para la adición, supresión o modificación correspondiente.



Se suprimió la autorización del Ministerio del Trabajo para descuentos de salarios cuando se afecta el salario mínimo legal, convencional o la parte declarada inembargable por la ley. En el mismo sentido, los préstamos, anticipos, deducciones, retenciones o compensaciones del salario patronales no requieren de autorización administrativa cuando se afecten los límites señalados para los descuentos.

El efecto de la medida resulta contraproducente si se toma en consideración la imposibilidad de descuento para los trabajadores que devengan el salario mínimo cuya demanda de préstamos patronales resulta anulada por la restricción a mandamiento judicial para los préstamos de este grupo poblacional.

- ♦ En materia de compensación de vacaciones, se eliminó la intervención de la autoridad administrativa para autorizar la compensación en vigencia de la relación, habilitando al empleador y al trabajador para acordar el pago de hasta la mitad de las vacaciones, trasladando a las partes del contrato de trabajo la responsabilidad de administrar la correcta ejecución del descanso fisiológico necesario de los trabajadores, sin que sea necesaria la justificación de la medida.
- ♦ El párrafo 3 del artículo 65 de la ley 1429 de 2010 derogó expresamente la proporcionalidad establecida en el artículo 74 del Código sustantivo del trabajo, que establecía la obligación para empresas de más de diez trabajadores de contar con trabajadores colombianos en proporción no inferior al noventa por ciento del personal de trabajadores ordinarios y no menos del ochenta por ciento del personal calificado o de especialistas o de dirección o confianza. En el texto de la exposición de motivos no se encuentran referencias a la derogatoria de las reglas de proporcionalidad de trabajadores nacionales y extranjeros ni justificación que haga compatible la derogatoria con la orientación “generación y formalización del empleo”, que resulta contradictoria con dicha finalidad.

El conjunto de simplificación de trámites laborales libera a la autoridad administrativa de garantía de racionalización del uso de facultades de las partes, y su relación con los objetivos de generación y formalización del empleo no es clara.

Regulación de la contratación de cooperativas de trabajo asociado

El sistema de intervención para la formalización laboral regula la contratación de personal mediante cooperativas de trabajo asociado (CTA), restringiendo el ámbito de actuación a actividades no misionales permanentes por conducto de una previsión de redacción compleja. El artículo 63 de la ley 1429 establece en su tenor literal:

El personal requerido en toda institución y/o empresa pública y/o privada para el desarrollo de las actividades misionales permanentes no podrá estar vinculado a través de cooperativas de servicio de trabajo asociado que hagan intermediación laboral o bajo ninguna otra modalidad de vinculación que afecte los derechos constitucionales, legales y prestacionales consagrados en las normas laborales vigentes.

Sin perjuicio de los derechos mínimos irrenunciables previstos en el artículo tercero de la ley 1233 de 2008, las precooperativas y cooperativas de trabajo asociado, cuando en casos excepcionales previstos por la ley tengan trabajadores, retribuirán a estos y a los trabajadores asociados por las labores realizadas, de conformidad con lo establecido en el Código sustantivo del trabajo.

La lectura del artículo parecería sugerir la habilitación a las cooperativas para llevar a cabo actividades de intermediación para actividades no misionales, interpretación que debe ser descartada por la expresa prohibición para las CTA prevista en los artículos 17 del decreto 4588 de 2006 y 7 del decreto 1233 de 2008.

El alcance de la norma en referencia es el de restringir la contratación de bienes o servicios de las actividades misionales de las empresas cuya definición se



enmarca en el decreto 2025 de 2011, que define las actividades misionales permanentes como “aquellas actividades o funciones directamente relacionadas con la producción del bien o servicios característicos de la empresa”.

La extensión del conjunto de derechos y garantías previstas en el ordenamiento laboral a los trabajadores asociados fue declarada constitucional por conducto de la sentencia C-645 de 2011 en los siguientes términos:

De este modo, estima la Corte que la disposición acusada, tanto si se atiende a su contenido intrínseco, como si se examinan las consideraciones que le dieron origen, responde a la finalidad de hacer frente a una realidad objetiva, para lo cual impone una obligación a las cooperativas de trabajo asociado que no se sustenta en una presunción de mala fe. Dicho en otras palabras, la disposición acusada no presume que todo aquel que acude a una cooperativa de trabajo asociado pretende hacer un fraude a la legislación laboral, sino que busca, por un lado, evitar que, de hecho, ello ocurra así, y, por otro, garantizar a los trabajadores asociados que, sin perjuicio de la autonomía que tienen para auto-regular sus relaciones, en su retribución se atienda al mínimo de condiciones fijadas en el Código sustantivo del trabajo (Corte Constitucional, sentencia, C-645 de 2011. Magistrado ponente, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

Así las cosas, la prohibición para las cooperativas de desarrollar actividades de intermediación laboral estaba prevista en el ordenamiento precedente, de forma que, más allá de la redacción deficiente se explica en el contexto de los compromisos de Colombia contenidos en el punto III sobre CTA del Plan de acción laboral que deriva de la suscripción del tratado de libre comercio con los Estados Unidos.

Del análisis efectuado de la ley 1429 de 2010 se concluye que, aun cuando en su versión inicial se enmarcaba en un esquema de intervención de primer empleo, el enfoque central y las disposiciones se reorientaron hacia mecanismos de corrección de la informalidad empresarial, tributaria y laboral en Colombia.

El proyecto de ley sobre promoción del empleo juvenil

Dicho proyecto busca promover el empleo y el emprendimiento juvenil, además de generar medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y dictar otras disposiciones. Su principal antecedente es el documento 173 de 2014 del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), sobre “Lineamientos para la generación de oportunidades para los jóvenes”, en el que se incorporan recomendaciones sobre la estrategia para mejorar la transición de los jóvenes al mundo laboral y el acceso a los programas de emprendimiento.

En el Conpes 173 se identifica como factor preponderante del desempleo juvenil la ausencia de mecanismos institucionales de búsqueda de vinculación laboral, lo cual se evidencia en que para buscar un enganche laboral 86% recurre a mecanismos informales.

De la misma forma, se recomienda el mayor desarrollo de las modalidades contractuales diseñadas para articular la transición del sistema educativo al mundo escolar, como: servicio social estudiantil, servicio social para los estudiantes de educación superior, pasantías, trabajo voluntario y contrato de aprendizaje

En materia de emprendimiento, el Conpes recomienda articular las acciones previstas en la ley 1014 de 2006 sobre fomento a la cultura del emprendimiento extendiendo la cobertura mediante el fortalecimiento de la Red Nacional de Jóvenes Rurales Emprendedores, impulsada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Sena.

En desarrollo de las recomendaciones del documento se presentó, por iniciativa del gobierno nacional, el proyecto de ley 150 de 2015, que promueve el empleo y el emprendimiento juvenil por medio de las siguientes medidas.



Promoción del emprendimiento juvenil

Las medidas de promoción están orientadas a las denominadas por el proyecto de ley *pequeñas empresas jóvenes*, cuya composición, además de los requisitos previstos en la ley 1429 de 2010 de contar con personal inferior a cincuenta trabajadores y activos totales no superiores a 5.000 smlmv, incluye la participación en el capital social de uno o más jóvenes menores de 35 años.

La expresión capital social se refiere a las sociedades, de forma que del ámbito de aplicación se excluyen otros mecanismos de desarrollo de empresa, como el empresario individual o la empresa unipersonal.

El beneficio para las empresas pequeñas jóvenes que inicien su actividad económica con posterioridad a la expedición de la ley consistirá en la exención del pago de la matrícula mercantil y su renovación durante los tres primeros años, siempre que se cumpla con las obligaciones laborales, tributarias y de seguridad social.

En el caso de empresas con activos de 5.000 smlmv, la matrícula mercantil de la cual se exoneran las empresas pequeñas jóvenes equivale a \$1'381.000, de conformidad con lo establecido por la tarifa de servicios públicos 2016.

Como incentivo a la contratación de jóvenes entre 18 y 28 años de edad se prevé la dispensa en el pago de los aportes a las cajas de compensación familiar durante los dos primeros años de vinculación. Además, se deberá incrementar el número de empleados en relación con los que tenía en la nómina del año gravable anterior.

Como parte del mecanismo de protección al cesante se incorpora la promoción del emprendimiento y la financiación de iniciativas de autoempleo que promueven impulso a una noción de un concepto de empleo por fuera del sistema de relaciones laborales, trasladando la responsabilidad de la empleabilidad a los trabajadores-emprendedores.

Iniciativas para las entidades públicas

La regulación legal propone un sistema de incentivos a la administración pública para vincular a las entidades jóvenes sin experiencia por medio de prácticas, la modificación de las plantas de personal para el enganche de jóvenes profesionales o técnicos sin experiencia.

La precariedad de las relaciones que se promueven por esta vía debería ser corregida mediante estímulos y celeridad en la participación de concursos dirigidos a jóvenes sin experiencia para la carrera administrativa como modalidad preferente de vinculación con el estado.

Prácticas laborales

La exclusión de la naturaleza jurídica del ámbito laboral se relaciona con el proceso de formación de la prestación personal en asuntos relacionados con su área de estudio o desempeño.

La restricción en materia de edad a mayores de 18 años se declara en concordancia con lo previsto en el Código de la infancia y la adolescencia, que en realidad corresponde a los 15 años de acuerdo con lo previsto en el artículo 35 de la ley 1098 de 2006, en concordancia con el Convenio 138 de la Organización Internacional del Trabajo sobre edad mínima para acceder al trabajo.

La duración horaria prevé la compatibilidad necesaria con el proceso de formación, prohibiendo la disposición del practicante en el periodo de la jornada ordinaria, que puede generar algunas dificultades en el desarrollo de la práctica.

La articulación del vínculo jurídico triangular de la práctica incorpora a un estudiante, el escenario de la práctica y la institución educativa. Es conveniente incluir la calificación jurídico laboral de las prestaciones personales que se desarrollen por fuera del marco de la práctica, así como confirmar la afiliación obligato-



ria al sistema de riesgos laborales, de conformidad con lo previsto en el numeral 4 del artículo 2° de la ley 1562 de 2012.

Normalización de la situación militar

El proyecto presenta como eje central la remoción de barreras para el acceso al sistema de relaciones laborales de los jóvenes, considerando la libreta militar como una de las principales causas de informalidad y desempleo de este grupo poblacional.

La exposición de motivos del proyecto de ley de emprendimiento y empleo juvenil incluye como soporte de las medidas propuestas:

Según datos de la Dirección de Reclutamiento y Control de Reservas del Ejército Nacional, para el 2013 se encontraban 565.000 jóvenes entre 18 y 28 años en condición de remiso (entendidos como aquellos que habiendo sido citados a concentración no se presentan en la fecha, hora y lugar indicados por las autoridades de reclutamiento). Si sumamos, para 2013, el número de población de sexo masculino en este rango de edad que se encuentra desempleada (439.804) o trabajando en el sector informal (2'003.226), la cifra de remisos representaría alrededor del 22% del total. Es decir que, asumiendo el cumplimiento de la normativa sobre la exigencia de libreta militar para acceder a un empleo formal, se puede afirmar que cerca de uno de cada cuatro hombres entre 18 y 28 años que están desempleados o que se encuentran trabajando informalmente, se encuentran en condición de remisos y no tienen normalizada su situación militar.

La medida propuesta se orienta exclusivamente a corregir una disfuncionalidad del sistema para los hombres, que generará problemas de interpretación en materia de derogatoria tácita de las normas previstas en la ley 48 de 1993 y el decreto 2150 de 1995.

En efecto, el artículo 36 de la ley 48 de 1993, modificado por el artículo 111 del decreto 2150 de 1995, dispone los casos en que puede exigirse la libreta

militar por parte de autoridades públicas o personas naturales o jurídicas privadas:

Los colombianos hasta los 50 años de edad, están obligados a definir su situación militar. No obstante, las entidades públicas o privadas no podrán exigir a los particulares la presentación de la libreta militar, correspondiéndoles a éstas la verificación del cumplimiento de esta obligación en coordinación con la autoridad militar competente únicamente para los siguientes efectos:

- a. Celebrar contratos con cualquier entidad pública;
- b. Ingresar a la carrera administrativa;
- c. Tomar posesión de cargos públicos.

En el mismo sentido, el artículo 37 de la ley 48 de 1993 establece la prohibición de vincular laboralmente a personas mayores de edad que no hayan definido su situación militar.

Con referencia a las normas vigentes, el proyecto de ley de emprendimiento y empleo juvenil propone la prohibición de exigir la presentación de la libreta militar para ingresar a un *empleo*, estableciendo la obligación de acreditar la definición de la situación militar para ejercer cargos públicos, trabajar en el sector privado y celebrar contratos de prestación de servicios como persona natural con cualquier entidad de derecho público.

En este sentido, se establecería la exigencia de la presentación de la libreta militar para celebrar contratos de prestación de servicios, ingresar a la carrera administrativa y cualquier tipo de relación que no tenga naturaleza laboral.

De la misma forma, se propone un lapso de dieciocho meses para *normalizar* la situación militar para personas con vinculación laboral vigente que no hayan definido aquella que no constituye exoneración del servicio militar obligatorio ni el pago de la cuota de compensación militar, habilitándose el pago mediante descuentos de nómina o libranza.



El proyecto de ley incluye como causal de despido con justa causa la ausencia de normalización de la situación militar en el plazo señalado de dieciocho meses, aumentando las causales de despido por medio de supuestos extralaborales que no tienen relación con el desarrollo del contrato de trabajo ni con el empleador.

Los problemas en cuanto a la interpretación y el alcance del artículo derivan de la desconexión de la justa causa propuesta con la relación de trabajo, que se evidencian en problemáticas como la aplicación obligatoria/facultativa de la justa causa, la necesidad de agotar un debido proceso en el que el empleador requeriría las razones del incumplimiento de una obligación ajena, y la determinación de la existencia de la justa causa. No es claro además si se causaría por el reporte de la Dirección de Reclutamiento y Reservas o por la teórica obligación patronal de verificar en el lapso señalado de dieciocho meses la normalización de la situación militar del trabajador.

Ampliación del ámbito de aplicación del mecanismo de protección al cesante

Se propone ampliar el alcance del mecanismo de protección al cesante previsto en la ley 1636 de 2013 a todas las personas que estén buscando trabajo o quieran mejorar sus niveles de empleabilidad, sin perjuicio de los requisitos de causación de los beneficios económicos definidos legalmente.

La incorporación de medidas de ampliación general del espectro subjetivo del mecanismo de protección al cesante en el proyecto de ley de emprendimiento y empleo juvenil contradice el mandato previsto en el artículo 158 de la Constitución política, que establece el principio de unidad de materia de las leyes, por el cual “todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”, que se articula con lo previsto en el artículo 169 de la carta fundamental que prevé la regla constitucional según la cual “el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido”

Así las cosas, las disposiciones finales del proyecto de ley resultan incompatibles con el principio de unidad de materia desarrollado en profusa jurisprudencia constitucional:

En virtud de este, las disposiciones que conforman un ordenamiento legal deben contar con un eje temático, el cual puede precisarse, entre otros, con lo establecido en su título. Esto no se refiere solo a aquellas disposiciones que sean introducidas durante su trámite de aprobación, sino que se predica de cualquiera de sus normas, incluso si estuvieron presentes desde que el proyecto de ley inició su trámite en el Congreso. Sobre el alcance del principio de unidad de materia, la jurisprudencia constitucional ha señalado que este busca racionalizar y tecnificar el proceso legislativo, tanto en el momento de discusión de los proyectos en el Congreso, como respecto del producto final, es decir, de la ley que finalmente llega a ser aprobada. En razón de lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha entendido que la violación de este principio constituye un vicio material, y por tanto, no debe ser alegado dentro del año siguiente a su promulgación, ni tiene carácter subsanable (Corte Constitucional, sentencia, C- 261 de 2015. Magistrado ponente, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

Recomendaciones en materia de política pública para promover el empleo juvenil

Para finalizar, y luego del examen de la propuesta europea y de la situación del empleo y desempleo juvenil y de la legislación al respecto en Colombia, conviene presentar algunas conclusiones y sugerencias.

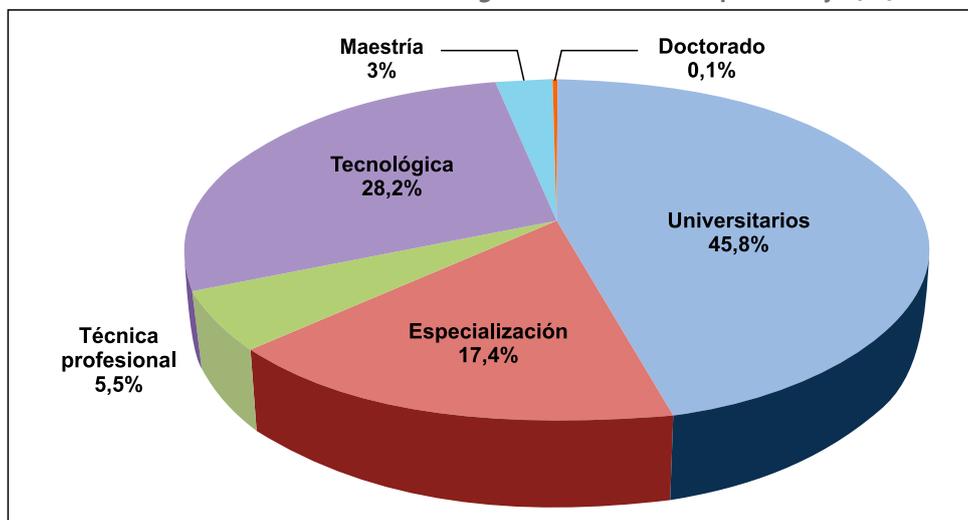
1. Las problemáticas que causan el desempleo juvenil están asociadas a las disfuncionalidades de la transición del sistema educativo al mundo laboral y a la desconexión entre aquellos.
2. De acuerdo con el Observatorio Laboral para la Educación del Ministerio de Educación Nacional, entre 2001 y 2013 se otorgaron 2'642.709 títulos de educación superior, con la siguiente



distribución en materia de grado de formación (gráfica 2).

- Las estadísticas de acceso a programas de educación superior demuestran la brecha en materia de calificación de los trabajadores, que limita el acceso al sistema formal de relaciones laborales.
- Para combatir el abandono de los procesos de formación es conveniente establecer políticas de intervención, así como identificar y estimular la inclusión en los programas de acuerdo con los criterios de calidad y pertinencia con la demanda de puestos de trabajo establecida por el servicio público de empleo.
- Es necesario establecer políticas de superación de la brecha por género, que muestran un desempleo juvenil masculino de 14,3% frente a uno femenino de 23%, causado por las asignaciones culturales de género y que en materia de desempleo juvenil se profundiza en función de la asignación de tareas de economía de cuidado, situación que incide en la empleabilidad de las jóvenes y demanda estrategias de corrección.
- La heterogeneidad del grupo poblacional de los jóvenes demanda también estrategias diferenciadas para corregir y eliminar barreras, mediante políticas de empleo enfocadas en cada subgrupo: nini, jóvenes sobrecalificados, sector rural, etcétera.
- Las garantías de primer empleo han mostrado ser ineficaces, fundamentalmente por propender a vínculos temporales y a centrar la estrategia en el impulso de políticas de promoción del emprendimiento para deslaborizar la vinculación y trasladar la responsabilidad ocupacional al conjunto de trabajadores.
- El programa de subsidios a la demanda *40.000 primeros empleos* debe reenfocarse, para que sea sostenible a largo plazo. Asimismo, es conveniente establecer estrategias que incentiven la vinculación laboral estable.
- La estrategia de promoción del emprendimiento debe rediseñarse, incluyendo no solo la exoneración del pago de la matrícula mercantil y su renovación, mediante beneficios tributarios que estimulen la creación de pequeñas empresas por parte de jóvenes.
- La exención en el pago de los aportes a la caja de compensación familiar para la contratación de jóvenes de 18 a 28 años debe condicionarse a la vinculación mediante contratos de trabajo

Gráfica 2. Nivel de Formación de graduados 2013, en porcentaje (%)



Fuente: Ministerio de Educación Nacional-Observatorio Laboral, 2013.



de duración indefinida, para promover así el cumplimiento del principio constitucional de estabilidad en la inclusión de jóvenes en el sistema de relaciones laborales.

11. De la iniciativa legislativa debería eliminarse la justa causa extralaboral referida al no pago de los compromisos de normalización de la situación laboral, por resultar antitécnico y problemático en la interpretación y aplicación establecer causales ajenas a la relación obrero-patronal que incidan en la relación de trabajo.
12. Se recomienda incluir la política de empleabilidad y garantía juvenil en la estrategia de posconflicto, enfocándola hacia la no reincidencia de excombatientes y una ruta preferencial de empleabilidad y empleo como elemento de reparación a las víctimas.

Bibliografía

- Comisión Europea. 2012. "Comunicación de la comisión al parlamento europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Promover el empleo juvenil". Bruselas, 5 de diciembre.
- , 2012. "Propuesta de recomendación del Consejo sobre el establecimiento de una garantía juvenil". Bruselas.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes). 2014. Documento 173 (Conpes) sobre "Lineamientos para la generación de oportunidades para los jóvenes". Bogotá. 3 de julio.
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. "Primer informe sobre la aplicación de la ley 1429 de 2010, cifras y estimación del costo fiscal año gravable 2011". Dian. Bogotá.
- Escudero Vasconez, Verónica y Elva López Moruelo. 2014. "El sistema de garantía juvenil en Europa: características, desarrollo, y desafíos". *Información comercial española: Revista de economía*. Noviembre-diciembre.
- García Ríos, Juan Luis. 2015. "El sistema de garantía juvenil: una perspectiva europea y española". Tesis doctoral. Universidad de Castilla La Mancha. Albacete.
- Higgins, James. 2012. "Una garantía juvenil para Europa: hacia una política sobre el empleo juvenil basada en los derechos". Foro europeo de la juventud. Bélgica.
- Mascherini, Massimiliano, Lidia Salvatore, Anja Meierkord y Jean-Marie Jungblut. 2012. "NEETs, Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe". European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Dublín.
- Morales Ortega, José M. 2014. "Las políticas de empleo en la Unión Europea y la garantía juvenil: antecedentes, contexto y contenido". En *Jóvenes y políticas de empleo: entre la estrategia de emprendimiento y empleo joven y la garantía juvenil*. Editorial Bomarzo. Albacete.
- Organización Internacional del Trabajo. 2015. "Global Employment Trends for Youth 2015: Scaling up investments in decent jobs for youth". International Labour Office. Geneva.
- Ramsbotham, Oliver, Tom Woodhouse y Hugh Miall. 2008. *Resolución de conflictos, la prevención, gestión y transformación de conflictos letales*. Cambridge (UK). Polity Press



Acerca del autor

Iván Daniel Jaramillo Jassir. Profesor asociado de carrera académica de la Universidad del Rosario y abogado por la misma universidad. Especialista en derecho laboral por la Pontificia Universidad Javeriana, exbecario del curso de especialización para expertos latinoamericanos en problemas del trabajo y relaciones laborales de la OIT, magíster en derecho del trabajo por la Universidad de Bolonia (Italia) y doctor *cum laude* en derecho por la Universidad de Castilla-La Mancha (España). Autor de varios libros y de más de veinte artículos en revistas y libros colectivos especializados en materia de derecho del trabajo y de la seguridad social.

Pie de imprenta

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)
Calle 71 n° 11-90 | Bogotá-Colombia
Teléfono (57 1) 347 30 77
Fax (57 1) 217 31 15
www.fes-seguridadregional.org

Para solicitar publicaciones:

saruy.tolosa@fescol.org.co

Bogotá, mayo de 2016

ISSN 2422-0663

Presente en Colombia desde 1979, Fescol trabaja por crear un espacio de reflexión y análisis de la realidad nacional, promoviendo el trabajo en equipo y la creación de alianzas institucionales con universidades, centros de pensamiento, medios de comunicación, organizaciones sociales y políticas progresistas que garanticen la participación de actores locales, nacionales e internacionales con una visión común de la democracia y pluralidad política.

Asimismo, busca dar visibilidad y reconocimiento a los esfuerzos regionales y nacionales en la construcción colectiva de alternativas pacíficas; promueve el análisis y el debate de las políticas públicas y apoya procesos de aprendizaje e intercambio con experiencias internacionales en temas como sostenibilidad y medio ambiente, desarrollo económico, fortalecimiento de los partidos y sistemas políticos, entre otros.

Los resultados de estos esfuerzos se ven materializados en la publicación de documentos de propuesta, análisis temáticos y libros, en los grupos de trabajo con expertos (académicos y técnicos), y en la realización de foros, seminarios y debates públicos.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung.