



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 718

Bogotá, D. C., martes, 18 de septiembre de 2018

EDICIÓN DE 14 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 042 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.*

##### 1. Origen del proyecto

El proyecto de ley es autoría del Representante Julio César Triana Quintero, que fue radicado el 25 de julio de 2018, busca la generación del empleo juvenil entre 18 y 28 años en todo el país. Para este fin crea obligaciones para las entidades estatales para la contratación de jóvenes, genera incentivos para la contratación de estos y genera condiciones que benefician a los jóvenes más acordes con la naturaleza de la educación que han cursado los jóvenes antes de entrar al mercado laboral.

##### 2. Explicación del articulado del Proyecto de ley número 042 de 2018 Cámara

**Artículo 1°.** Se consagra el objeto de la ley al expresar que se autoriza al Gobierno nacional a impulsar la generación de empleo para los jóvenes.

**Artículo 2°.** En esta norma se modifica el artículo 14 de la ley 1780 de 2016 para ampliar el porcentaje de jóvenes recién egresados del 10% (artículo 14, L. 1780/2016) al 20% en las plantas de personal de las entidades del Estado a partir de la presente ley. El objetivo de las normas es que el 20% de los cargos de la planta de personal de las entidades estatales puedan ser ocupados por jóvenes recién egresados de programas técnicos, tecnólogos y egresados de programas de pregrado de instituciones de educación superior. Se ordena el Departamento Administrativo de la Función Pública adaptar la regulación de esta materia.

**Artículo 3°.** Esta norma modifica el artículo 18 de la Ley 1780 de 2016 que a su vez modifica

el artículo 64 de la Ley 1429 de 2010. La única modificación que propone es en la redacción de la norma, dado que pasa de “**será tenido en cuenta** la experiencia laboral adquirida en prácticas laborales, contratos de aprendizaje, judicatura, relación docencia de servicio del sector salud, servicio social obligatorio o voluntariados” a estipularse que “**será reconocido el tiempo**”. Esta modificación puede parecer baladí, pues solo es una expresión; pero no lo es. El verbo rector de la obligación del artículo 18 de la Ley 1780 de 2016 es ambiguo por no dar condiciones de modo y tiempo sobre la forma en la cual debe “tenerse en cuenta” la experiencia laboral que describen; ahora, con el nuevo verbo rector que propone el proyecto de ley será de carácter obligatorio considerar esta experiencia como mecanismo de homologación de experiencia laboral.

**Artículo 4°.** Esta norma lo que hace es crear un sistema de reconocimiento al esfuerzo académico, pues establece que los promedios académicos, trabajos de grado laureados y trabajos académicos en reconocidas publicaciones internacionales tendrán una equivalencia en experiencia laboral de acuerdo a los criterios estipulados en esa norma.

**Artículo 5°.** Se generan incentivos durante seis meses para la contratación de jóvenes para ejercer su primer empleo, exoneran a los empleadores del pago del 50% de las contribuciones de seguridad social. En el párrafo se da la orden de reglamentar estos incentivos en los seis meses siguientes.

**Artículo 6°.** Se obliga a los contratistas del Estado de obras públicas a que si el contrato está por encima de los 100 SMLMV deberán garantizar que al menos 10% de su nómina sean jóvenes sin experiencia profesional. Da la orden al Gobierno de reglamentar esto en los seis meses siguientes.

**Artículo 7°.** Explica que el ámbito de aplicación de esa ley es sobre todo el territorio nacional bajo las formas consagradas en esta; y la reglamentación será dada por el Gobierno dentro de los siguientes seis meses de la expedición de la ley.

**Artículo 8°.** Autoriza al Gobierno a realizar las asignaciones presupuestales pertinentes para la ley.

**Artículo 9°.** La ley rige desde su publicación y deroga todo lo que sea contrario a esta.

### 3. Justificación constitucional del proyecto de ley

La Corte Constitucional, en reiteradas ocasiones, ha aceptado la probabilidad de las iniciativas del Congreso del gasto público por parte del Congreso. Esto se debe a que el artículo 154 de la Constitución le devolvió esa potestad al Congreso. En la Sentencia C-859-2001, la Corte señala que *“la jurisprudencia admite la posibilidad de 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 párrafo 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”*. Así pues, la Constitución Política le devolvió la posibilidad al Congreso de ordenar gasto que en la Reforma Constitucional de 1968 les había privado.

### 4. Justificación económica y social

Educación de calidad y empleo digno dos de las demandas más sentidas de los jóvenes, constituyen componentes fundamentales en el crecimiento económico y productivo de todo país. Otorgar las condiciones legales que viabilicen la materialización de estos dos componentes se convierte entonces en una prioridad y enfoque del accionar del Estado.

#### Contexto América Latina

Para observar el contexto de desempleo juvenil e inserción laboral en América Latina se propone abordar el estudio *“Empleo, violencia y oportunidades para los jóvenes evidencia para América Latina y el Caribe”* en el que se destaca:

*El acceso al mercado laboral y la calidad de los empleos son algunos de los principales temas de interés de los jóvenes latinoamericanos. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) advierte que en el 2015 el panorama laboral de América Latina y el Caribe mostró un deterioro en la situación laboral de los jóvenes y un panorama*

*poco alentador para los años siguientes. Mientras la tasa de desempleo en toda la región aumentó de 6,2% en 2014 a 6,7% en 2015, la tasa de desempleo juvenil pasó de 13,4% a 15,7% en el mismo periodo (OIT, 2015a). Estas cifras muestran un número importante de jóvenes desempleados (8,5 millones en 2015), cuya tasa de desempleo supera en más del doble la tasa promedio de toda la región. Igual de alarmante es la situación de aquellos jóvenes empleados, pues entre ellos la informalidad supera el 55%. Además, 6 de cada 10 empleos disponibles para ellos son informales, sin condiciones dignas de trabajo, bajos salarios y pocas garantías (OIT, 2015b)<sup>1</sup>.*

En el contexto latinoamericano el desempleo juvenil supera la tasa de desempleo general, adicional a ello se destaca la situación de informalidad en las oportunidades de empleo juvenil lo que conlleva, para el caso colombiano, a la no posibilidad de acceder a prestación de servicios de seguridad social, acreditación adecuada de experiencia laboral, acceso a educación y mayor capacitación así como el impacto que esta situación tiene sobre las familias en cuanto no se genera la posibilidad de vacaciones remuneradas, pago de incapacidades médicas, licencia de maternidad y paternidad, entre otros.

#### Inserción laboral juvenil y economías en crecimiento

En este contexto es importante destacar el aporte que realiza la población joven al crecimiento y avance de las economías en crecimiento, unido a un desarrollo social que permite reducir la pobreza y la desigualdad socioeconómica, para la CEPAL es posible observar que los jóvenes *están familiarizados con las nuevas tecnologías de producción, comunicación, manejo y procesamiento de información, cuyo conocimiento y uso serán claves para el desempeño de las naciones y de las personas en el futuro*<sup>2</sup>. Mas, sin embargo, la captación de este talento en la economía, no presenta los índices adecuados generando así una afectación para los jóvenes y en general para el desarrollo económico, que según la CEPAL puede ser resultado de los altos grados de exclusión social de los jóvenes, claramente reflejados en sus tasas de desempleo.

*La inserción laboral de la población es un reto para todas las economías, especialmente para aquellas de bajo crecimiento. En estos contextos, es difícil crear empleos para todos y, por lo tanto, los jóvenes que están en desventaja frente a los trabajadores con más experiencia enfrentarán mayores desafíos para pertenecer a una institución laboral. Por otra*

<sup>1</sup> Gordillo, D. Z., Torres, F. S. & Dugand, V. C. (2018). *Empleo, violencia y oportunidades para los jóvenes. Evidencia para América Latina y el Caribe* (No. 016085). Universidad de los Andes-CEDE. Pág. 1, 2

<sup>2</sup> *Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe* Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL. 2000

parte, el empleo juvenil es especialmente sensible al deterioro de las condiciones del mercado laboral por lo que durante las recesiones económicas los jóvenes son más afectados que otros grupos (Grosh, Bussolo y Freije, 2014). Si bien el mundo laboral brinda oportunidades a través de la práctica y el aprendizaje entre pares, y también ofrece posibilidades directas de entrenamiento formal (habilidades para la vida), son pocos los jóvenes que logran una inserción positiva. La población juvenil no solo tiene dificultades para encontrar un empleo, sino que al encontrarlo estos suelen ser informales, con pocas garantías y mal remunerados<sup>3</sup>.

### Exclusión social

Continuando con el estudio “Empleo, violencia y oportunidades para los jóvenes. Evidencia para América Latina y el Caribe” a continuación se destaca el fenómeno de exclusión social juvenil y la afectación que conlleva en varias dimensiones.

La exclusión social que sufren con mayor intensidad los jóvenes desempleados en contextos de vulnerabilidad da cuenta de una dimensión estructural de violencia que los afecta en el plano económico, social y emocional. Varios estudios han mostrado que las frustraciones derivadas del desempleo en los hombres jóvenes pueden resultar en un aumento de la violencia asociada a pandillas juveniles, conflictos interpersonales y

violencia doméstica. En el caso de las mujeres, el desempleo se asocia con una mayor dependencia económica de los hombres, que a su vez puede derivar en un aumento de la violencia sexual y doméstica, siendo ellas las más afectadas por este tipo de violencia (Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, 2009). Un ejemplo claro son los jóvenes NINI en la región (jóvenes que ni estudian ni trabajan). Estos jóvenes, en muchas ocasiones, quedan en una situación de desvinculación de dos instituciones principales que permiten canalizar las inversiones necesarias para la acumulación de habilidades en la adolescencia y en la transición a la adultez (Berniell et al., 2016). Esto último implicaría que los jóvenes NINI en la región se encuentran en situación de riesgo y vulnerabilidad. “En la medida en que el mercado laboral y el sistema educativo son los espacios más importantes de inclusión, esto puede constituirse en un factor de riesgo que incrementa la propensión de los jóvenes a perpetrar algunas manifestaciones de violencia” (Soto y Trucco, 2015, p.126).

Se estima que en América Latina 1 de cada 5 jóvenes viven en estas condiciones, lo que plantea desafíos para la sociedad, contribuyendo potencialmente a la delincuencia, las adicciones y la desintegración social, entre otros (De Hoyos, Rogers & Székely, 2016).

### Normativa sobre empleo e inserción laboral juvenil en Colombia

LEY	TÍTULO	OBJETO
375 DE 1997	“por la cual se crea la Ley de la Juventud y se dictan otras disposiciones”	Objeto. Esta ley tiene por objeto establecer el marco institucional y orientar políticas, planes y programas por parte del Estado y la sociedad civil para la juventud. Artículo 29. Literal c) Garantizar el desarrollo y acceso a sistemas de intermediación laboral, créditos, subsidios y programas de orientación sociolaboral y de capacitación técnica, que permitan el ejercicio de la productividad juvenil mejorando y garantizando las oportunidades juveniles de vinculación a la vida económica, en condiciones adecuadas que garanticen su desarrollo y crecimiento personal, a través de estrategias de autoempleo y empleo asalariado;
1014 DE 2006	Ley de Fomento a la Cultura del Emprendimiento.	Artículo 2°. Literal c) Crear un vínculo del sistema educativo y sistema productivo nacional mediante la formación en competencias básicas, competencias laborales, competencias ciudadanas y competencias empresariales a través de una cátedra transversal de emprendimiento; entendiéndose como tal, la acción formativa desarrollada en la totalidad de los programas de una institución educativa en los niveles de educación preescolar, educación básica, educación básica primaria, educación básica secundaria, y la educación media, a fin de desarrollar la cultura de emprendimiento;
1429 2010	“Por la cual se expide la ley de formalización y generación de empleo”	La presente ley tiene por objeto la formalización y la generación de empleo, con el fin de generar incentivos a la formalización en las etapas iniciales de la creación de empresas; de tal manera que aumenten los beneficios y disminuyan los costos de formalizarse.
1622 de 2013	Ley Estatutaria de Ciudadanía Juvenil	Artículo 8°. <i>Medidas de promoción.</i> 1. Establecer mecanismos para favorecer un empleo y unas condiciones de trabajo de calidad, y potenciar mecanismos de orientación e inserción laborales. 2. Diseñar e implementar programas de fomento al emprendimiento para la creación de empresas en diversos sectores por parte de las y los jóvenes, facilitando el acceso a crédito, capital de riesgo y capital semilla. Y con acompañamiento especial de las diferentes entidades estatales.
Conpes 173 DE 2014	Se establecen lineamientos para la generación de oportunidades para los jóvenes. (Departamento Nacional de Planeación, 2014)	Presenta lineamientos generales para la formulación, implementación y seguimiento de una estrategia para propiciar una adecuada inserción de los adolescentes y jóvenes en el ámbito socioeconómico. Esta población presenta restricciones para completar un óptimo proceso de acumulación de capital humano y social que le permita insertarse en el mercado laboral en condiciones favorables. El objetivo principal consiste en implementar estrategias que garanticen el tránsito de los jóvenes al mundo laboral y productivo en condiciones de calidad, estabilidad, y protección especial en los aspectos que se requieran.

<sup>3</sup> Gordillo, D. Z., Torres, F. S., & Dugand, V. C. (2018). *Empleo, violencia y oportunidades para los jóvenes. Evidencia para América Latina y el Caribe* (No. 016085). UNIVERSIDAD DE LOS ANDES-CEDE. pág 10, 11.

LEY	TÍTULO	OBJETO
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”	La presente ley tiene por objeto impulsar la generación de empleo para los jóvenes entre 18 y 28 años de edad, sentando las bases institucionales para el diseño y ejecución de políticas de empleo, emprendimiento y la creación de nuevas empresas jóvenes, junto con la promoción de mecanismos que impacten positivamente en la vinculación laboral con enfoque diferencial, para este grupo poblacional en Colombia.

Fuente: Elaboración propia.

### Estadísticas observatorio laboral de la Universidad del Rosario<sup>4</sup>

Según el observatorio laboral de la Universidad del Rosario el 16% de los jóvenes entre 15 y 24 años de edad de la población de las 13 ciudades principales del país no están recibiendo algún tipo de formación educativa, ni laborando ni buscando un empleo, son lo que se denominan NINI (jóvenes que ni estudian, ni trabajan).

*Aun cuando pueden compartir la condición de NINI, las razones para no trabajar ni estudiar que tienen hombres y mujeres, son radicalmente diferentes. Mientras un porcentaje importante de hombres son desempleados, las mujeres en su mayoría están dedicadas a labores en el hogar.*

*El mayor componente porcentual de la problemática de los NINI tiene un marcado acento*

*femenino. Son las mujeres, a partir de los 17 de años de edad, el sexo que representa un porcentaje mayor; y creciente, del total de NINI. La problemática, a largo plazo, es que, para las mujeres jóvenes, la circunstancia de la marginación educativa y la inactividad laboral se juntan con una temprana maternidad, marginando temporalmente a estas mujeres de sus perspectivas laborales.*

*La marginación educativa y la inactividad laboral constituyen una verdadera trampa de pobreza. Los individuos afectados por la problemática dejan de avanzar en sus logros educativos, no acceden a experiencia laboral y se marginan en general de los espacios económicos y sociales que la sociedad puede haber contemplado para la inserción socioeconómica con la que debe contar para su dinámica intergeneracional<sup>5</sup>.*

**Tabla 1. Estructura demográfica principales ciudades**

Ciudad	% 15-24 años	% 25-39 años	% 40-44 años	% 55 años y más	Aspectos particulares
Barranquilla	17.77	22.39	19.51	15.9	Particular nivel elevado de la población entre 55 y 59 años (4.77%). El componente etario más representativo en el total es el de 20-24 años (9.25%). De los 15 años para abajo, la brecha de género se revierte, y hay porcentualmente más mujeres que hombres.
Bogotá	17.45	24.81	18.91	17.3	Componente más representativo 20-24 años (9.7% del total). Alta brecha de género en general, pero particularmente inversa en el grupo de 15 a 19 años (0.48 puntos porcentuales más hombres). Alta representatividad de población entre 20 y 34 años, particularmente de mujeres.
Bucaramanga	17	25.16	18.13	18.2	Notoria primacía femenina a partir de los 40 años. El componente de edad más representativo es el de 25 a 29 años (13.13%), lo que refleja la mayor intensidad en edad mediana y menor importancia de la población joven.
Cali	17.11	23.37	19.53	17.86	El grupo etario más representativo es el de 15-19 años (8.93%), aunque no es particularmente mayor que otros entre los 10 y los 45 años.
Cartagena	18.6	23.45	17.34	16.29	Una población particularmente joven. El rango de edad de mayor participación porcentual es el de 20 a 24 años, y tiene un marcado sesgo femenino de casi un punto porcentual de diferencia. Reversión de la brecha de género semejante a la de Barranquilla.
Cúcuta	18.83	20.79	18.8	15.43	Mayor representatividad del componente de edad 20-24 años (9.66%). Marcado sesgo femenino. Notorio patrón de los grupos de edad 25-29 y 45-49 años, más representados por mujeres que por hombres, pero, en el caso de estos últimos, una disminución relativa con respecto a los grupos de edad previos y posteriores.
Ibagué	18.37	20.90	18.12	18.97	Población más joven, siendo el nivel de edad más representativo el de 15-19 años, con mayoría masculina (brecha a su favor de 0.47 puntos porcentuales, pp). El grupo de 50-54 años tiene una brecha femenina de 1.5 pp.
Medellín	15.39	25.63	18.66	20.48	Población en edad media (25-29 años, 9.8% es el grupo con mayor incidencia porcentual). La predominancia femenina es notoria, en particular en los grupos de 25-29 y 30-34 años, los más representativos del total (brecha de 1-3 pp).
Montería	19.28	24.09	16.91	14.04	Predominante en edad madura temprana (20 años en adelante). El grupo más representativo es el de 20-24 años (10.77%).
Pasto	17.14	25.87	18.8	16.13	Población en edad media (nótese 25.87% en el grupo agregado 25-39 años). Primacía femenina, más marcada en los grupos 20-24 (0.87 pp) y 40-44 años (1.13 pp).
Pereira	16.24	24.07	17.66	19.92	Población en edad media (grupo más representativo, 30-34 años), con algunos marcados diferenciales de género. (Brechas de 1.8% pp en 25-29 años, 1.28 pp en 45-49 años y 1.01 pp en 60-64 años).
Villavicencio	18.09	24.79	17.64	13.87	Población predominantemente joven. El grupo etario de mayor importancia relativa es el de 25-29 años (10.9%). Los grupos de mujeres entre 20-24 años y 25-29 años representan el 11% de la población total, y en particular la brecha femenina es sumamente alta en el grupo de 20 a 24 años (1.45 pp).

Fuente: Elaboración de LaboUR (Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario) a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH – DANE).

<sup>4</sup> Ospina, V., García-Suaza, A., Guataquí, J. & Jaramillo, I. (2017). Perfil juvenil urbano de la inactividad y el desempleo en Colombia. *Universidad del Rosario*. Tomado de [www.labourosario.com](http://www.labourosario.com)

<sup>5</sup> Ospina, V., García-Suaza, A., Guataquí, J. & Jaramillo, I. (2017). Perfil juvenil urbano de la inactividad y el desempleo en Colombia. *Universidad del Rosario*. Pág. 2. Tomado de [www.labourosario.com](http://www.labourosario.com).

## 5. Pliego de proposiciones

Como ponentes del presente proyecto, realizamos las siguientes proposiciones:

Artículo del Proyecto de ley 042/2018 Cámara	Texto original	Texto propuesto
Artículo 2°	<p>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.</p>	<p>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 quince por ciento (15%) 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.</p> <p>Parágrafo. El director de la entidad deberá rendir informe sobre el cumplimiento de esta norma al Departamento Administrativo de la Función Pública. En caso de no cumplir el porcentaje propuesto, deberá explicar el motivo de su incumplimiento. El Departamento Administrativo de la Función Pública considerará si los motivos expuestos por el director de la entidad son justificados; en caso de que no los considere así, podrá iniciar proceso administrativo por falta leve o grave de acuerdo al régimen disciplinario.</p>
Artículo 5°	<p>Artículo 5°. <i>Reducción de contribuciones a seguridad social.</i> 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.</p> <p>Parágrafo. El Gobierno nacional reglamentará la materia dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley.</p>	<p>Artículo 5°. <i>Reducción de contribuciones a seguridad social.</i> 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.</p> <p>Para acceder al anterior beneficio, el empleador deberá incrementar el número de empleados con relación a los que tenía en la nómina del año anterior; e incrementar el valor total de la nómina del año gravable inmediatamente anterior en términos constantes al que se va a realizar la correspondiente exención de pago.</p> <p>Parágrafo. El Gobierno nacional reglamentará la materia dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley.</p>
Artículo 6°	<p>Artículo 6°. <i>Promoción de la vinculación laboral de los jóvenes en obras públicas.</i> 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.</p> <p>Parágrafo. El Gobierno nacional reglamentará la materia dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley.</p>	<p>Artículo 6°. <i>Promoción de la vinculación laboral de los jóvenes en obras públicas.</i> Las empresas que contraten con el Estado una obra pública con valor superior a cien (100) salarios mínimos mensuales vigentes, deberán certificar que al menos el diez por ciento (10%) de la nómina que se emplea en la obra esté integrada por jóvenes sin experiencia profesional. Este porcentaje se calculará sobre el total de la nómina del contratista y de las nóminas de los subcontratistas involucrados en el cumplimiento de la obra.</p> <p>Los que sean actualmente contratistas tendrán tres años para realizar los ajustes en su nómina de acuerdo a lo que establece este artículo.</p> <p>Parágrafo. El Gobierno nacional reglamentará la materia dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley.</p>

### a) Justificación de la modificación del artículo 2° del Proyecto de ley número 042 de 2018 Cámara

El artículo 14 de la Ley 1780 de 2016 estableció una norma similar a la que se proponía en el texto original del proyecto de ley en estudio. La única diferencia entre la norma del proyecto de ley que se estudia y la que está en la Ley 1780 de 2016 es que el porcentaje de los nuevos empleos

que se ofrezcan en las modificaciones de planta personal era del 10%. Esta norma tuvo problemas de implementación, especialmente por la carencia de algún mecanismo que obligase a las entidades a cumplir con este porcentaje. Por este motivo en esta ponencia se propone un mecanismo para hacer efectiva esta ley en cabeza del Departamento Administrativo de la Función Pública, entidad competente para estos asuntos.

Asimismo, se propone la reducción de un porcentaje del 20% que estipula el proyecto de ley inicial al 15% como una propuesta medianera ante el conflicto de prioridades que se presenta. Por un lado, el empleo juvenil es una prioridad del Estado dado que los índices de desempleo son muy altos, rondan el 16% según el DANE<sup>6</sup>, y que las medidas de la ley 1780 de 2016 han sido insuficientes; por el otro lado, existe la obligación del Estado de prestar eficientemente los servicios y los bienes públicos, obligación que se vería afectada si un porcentaje muy alto de funcionarios no tienen experiencia e inician la curva de aprendizaje en un cargo público. De esta forma, se realiza esta propuesta con la esperanza de beneficiar a los jóvenes sin experiencia para que se vinculen al mercado laboral, sin que esto implique un deterioro en la calidad de los servicios y bienes que provee el Estado.

**b) Justificación de la modificación del artículo 5° del Proyecto de ley número 042 de 2018 Cámara**

El proyecto como estaba planteado podría generar incentivos perversos. Esto se debe en la medida en que los empleadores podrían llegar a despedir empleados antiguos para que los puestos que liberan sean ocupados por jóvenes sin experiencia profesional, dado que sus salarios serían mucho más baratos por los descuentos que se proponen. Así que con el fin de evitar interpretaciones que modifiquen el espíritu de la ley, es necesario aclarar que este beneficio solo aplica a nuevos empleos para el grupo poblacional que busca promover el presente proyecto de ley.

**c) Justificación de la modificación del artículo 6° del Proyecto de ley número 042 de 2018 Cámara**

La realidad de los proyectos de infraestructura en Colombia y en el mundo indica que por lo general los contratistas subcontratan a otras empresas para que realicen actividades especializadas (constructores de unidades especializadas, interventorías, trabajo con las comunidades, etc). Así que obligar únicamente a los contratistas por la contratación de jóvenes sin experiencia profesional sería excesivamente oneroso para este, y se dejaría de lado la posibilidad de ampliar el mercado de posibilidades para trabajo de los jóvenes en estas obras. Por tanto, es necesario incluir a los subcontratistas como sujeto activo de esta obligación; de esta forma se abre el abanico de oportunidades tanto para los empleadores como para los jóvenes.

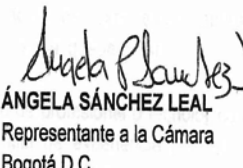
**6. Proposición**

Con las anteriores consideraciones, proponemos a la Honorable Comisión Séptima de la Cámara de

Representantes dar trámite para primer debate al Proyecto de ley número 042 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.*

Atentamente,

  
MAURICIO TORO ORJUELA  
Representante a la Cámara  
Bogotá D.C.

  
ÁNGELA SÁNCHEZ LEAL  
Representante a la Cámara  
Bogotá D.C.

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 042 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 1°.** *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 2°.** *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 quince por ciento (15%) 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.

**Parágrafo.** El director de la entidad deberá rendir informe sobre el cumplimiento de esta norma al Departamento Administrativo de la Función Pública. En caso de no cumplir el porcentaje propuesto, deberá explicar el motivo de su incumplimiento. El Departamento Administrativo de la Función Pública considerará si los motivos expuestos por el director de la entidad son justificados; en caso de que no los considere así, podrá iniciar proceso administrativo por falta leve o grave de acuerdo al régimen disciplinario.

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

<sup>6</sup> Según el DANE, En el total nacional, la tasa de desempleo de los hombres jóvenes en el trimestre abril-junio de 2018 fue 12,7%. Mientras que para el caso de las mujeres jóvenes la tasa de desempleo en el trimestre abril-junio de 2018 fue 20,6%. Ver: <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/mercado-laboral-de-la-juventud>

**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 de los salarios correspondientes a dichos jóvenes, por el término de seis (6) meses.

Para acceder al anterior beneficio, el empleador deberá incrementar el número de empleados con relación a los que tenía en la nómina del año anterior; e incrementar el valor total de la nómina del año gravable inmediatamente anterior en términos constantes al que se va a realizar la correspondiente exención de pago.

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

**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 certificar que al menos el diez por ciento (10%) de la nómina que se emplea en la obra esté integrada por jóvenes sin experiencia profesional. Este porcentaje se calculará sobre el total de la nómina del contratista y de las nóminas de los subcontratistas involucrados en el cumplimiento de la obra.

Los que sean actualmente contratistas de obras públicas con el Estado tendrán tres (3) años a

partir de la promulgación de la ley para realizar los ajustes en su nómina de acuerdo a lo que establece este artículo.

**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.

Atentamente,

  
MAURICIO TORO ORJUELA  
Representante a la Cámara  
Bogotá D.C.

  
ÁNGELA SÁNCHEZ LEAL  
Representante a la Cámara  
Bogotá D.C.

\* \* \*

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 065 DE 2018 CÁMARA

*por la cual se establece el primero (1º) de agosto, día de la emancipación del Pueblo Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, como el Día Nacional del Pueblo Raizal.*

Bogotá, D C., septiembre 12 de 2018

Honorable Representante

ANATOLIO HERNÁNDEZ LOZANO

Presidente.

OLGA LUCÍA GRAJALES GRAJALES

Secretaria

Comisión Segunda Constitucional

Cámara de Representantes

**Asunto: Informe de Ponencia para Primer Debate en Cámara al Proyecto de ley número 065 de 2018 Cámara, por la cual se establece el primero (1º) de agosto, día de la emancipación del Pueblo Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, como el Día Nacional del Pueblo Raizal.**

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir Informe de Ponencia



para Primer Debate en Cámara al **Proyecto de ley número 065 de 2018 Cámara, por la cual se establece el primero (1°) de agosto, día de la emancipación del Pueblo Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, como el Día Nacional del Pueblo Raizal.**

El presente informe está compuesto por seis (6) apartes, de la siguiente manera:

- I. Antecedentes
- II. Contenido y alcance del proyecto de ley
- III. Justificación y contexto
- IV. Marco Constitucional
- V. Marco Legal
- VI. Texto Propuesto para Segundo Debate en Cámara

### I. ANTECEDENTES

El Proyecto de ley número 065 de 2018 Cámara **por la cual se establece el primero (1°) de agosto, día de la emancipación del Pueblo Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, como el Día Nacional del Pueblo Raizal** es de autoría de la honorable Representante Elizabeth Jay-Pang Díaz. Dicha iniciativa fue radicada ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 1° de agosto de 2018.

### II. CONTENIDO Y OBJETIVO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley consta de cuatro (4) artículos, entre ellos la vigencia

El objeto de la presente ley es declarar el día 1° de agosto de cada año, como el Día Nacional del Pueblo Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en conmemoración a la primera emancipación de la población esclavizada en las islas el 1° de agosto de 1834.

### III. JUSTIFICACIÓN Y CONTEXTO

**La emancipación de los esclavizados en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina<sup>1</sup>.**

Las transformaciones estructurales en las formas económicas y sociales que se daban a principios del siglo XIX, generaron nuevas condiciones de las relaciones entre las islas y el Caribe, como el cambio estructural del sistema esclavista y la transición hacia nuevas formas de producción y de utilización de la mano de obra.

El proceso comienza en 1804 con el triunfo de la Revolución Haitiana y la emancipación masiva de esclavos haitianos, liderada por Toussant L'Ouverture. El proceso continúa en 1807 con la Real Acta del Parlamento Británico, prohibiendo la captura de esclavos en África, y posteriormente las reales actas de emancipación de 1833 y 1837.

En el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina la abolición de la esclavitud estuvo antecedida por dos levantamientos en 1799, cinco años antes que la segunda revuelta de esclavizados en Haití triunfara y diez años después de la Revolución Francesa.

Entre los años de 1841 y 1849 se dio la fuga de 30 esclavos, conocidos estos últimos sucesos como 'Cocoplum Bay revolt', y es muy probable que dichos esclavos, según Jairo Archbold, "sean descendientes directos de la primera oleada de cautivos traídos por los plantadores jamaquinos durante la época de Francis Archbold y Thomas O'Neill. De los 30 fugitivos, nueve llevan el apellido Bowie, lo que permitiera establecer una relación con el señor Torcuato Bowie, uno de los mayores propietarios de esclavos en la historia del archipiélago".

Fue en 1834 que varios esclavizados habían sido emancipados siguiendo la instrucción del Reino de Gran Bretaña a sus súbditos en las colonias en el Caribe en 1833, que ordenó la emancipación de todos los esclavizados del Reino y puso como fecha límite, el **1° de agosto de 1834**.

Fue en esta época que Mary Livingston, envió a su hijo mayor Philip Beekman Livingston Jr. a Providencia a cumplir el mandato de emancipar a sus esclavizados y repartir la tierra entre estos y el mismo Livingston. Beekman Livingston deja Jamaica en marzo de 1834 y llega primero a San Andrés. El mandato de Ms. Mary Livingston contenía varias cartas de presentación de su hijo a varios ingleses propietarios de las islas, dentro de los cuales se destacan los Bowie.

A su llegada a Providencia, cumplió el objetivo por el cual fue enviado y se toma como **la fecha de emancipación de los esclavizados el 1° de agosto de 1834**, como en el resto del Caribe de influencia colonial británica. Este hecho marca el inicio de la Campaña Libertadora y emancipadora de las islas, y convirtió este propósito en su apostolado por la causa de la libertad de los afrocaribeños en San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en lo material y en lo espiritual.

Con su ejemplo desarrolló una campaña de liberación que logró frutos frente a todos los otros dueños de esclavos en nuestro archipiélago y en la Costa de la Mosquitia.

Philip B. Livingston, Jr., marcó el camino de una verdadera emancipación para los libertados enseñándoles a leer, a escribir y las aritméticas. Fundó con ellos la primera escuela en las islas, los instruyó en las tareas de navegación y marinería; los curó de las enfermedades tropicales porque también tenía formación en medicina.

Organizó y fundó con ellos y con otros pobladores, la Primera Iglesia Bautista en 1845, predicando la Palabra de la Biblia al que se había convertido por la fe cristiana protestante pocos años antes y bautizado en el lago Erie (EE. UU.) en octubre de 1844, y después ordenado como

<sup>1</sup> Recuperado el 29 de julio de 2018 en [http://www.xn--elis-leo-9za.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=15785:emancipacion-de-esclavizados-en-san-andres-y-providencia-&catid=47:columnas&Itemid=86](http://www.xn--elis-leo-9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=15785:emancipacion-de-esclavizados-en-san-andres-y-providencia-&catid=47:columnas&Itemid=86)



pastor en la East Queen Street Baptist Church de Kingston, Jamaica, el 5 de junio de 1849.

Los esclavizados en las islas son los primeros negros libres en masa de Colombia por fuera de los palenques, gracias a la gesta del distinguido Philip Beekman Livingston, Jr., nacido en la isla de Providencia en 1814.

Una escritura de transferencia fechada en 1842, describe un regalo de tierra hecho a “nuestro amado amigo, Francis Archbold” por ocho Livingston que firmaron por sus nombres con una marca y quienes indican que la tierra fue dada a ellos originalmente por su amo y por las señoras Phillip y Mary Livingston de Scots Hull, Jamaica.

Philip B. Livingston, Jr., fundó la primera escuela en las islas, es de gran recordación el sitio en que comenzó sus primeras labores bajo el árbol de Tamarindo en May Mount en la Loma de San Andrés.

Organizó y fundó con otros pobladores, la Primera Iglesia Bautista en 1845, predicando la Palabra de la Biblia al que se había convertido por la fe cristiana protestante pocos años antes y bautizado en el lago Erie (EE. UU.) en octubre de 1844, y después ordenado como pastor en la East Queen Street Baptist Church de Kingston, Jamaica, el 5 de junio de 1849. Ya ordenado Pastor, el Reverendo Livingston se dio a la tarea de bautizar a varias docenas de isleños, comenzando con su esposa, quien por vía de su padre Tomas O'Neill era católica, y seguidamente continuó con sus hijos (*Turnage L, 1975: 22*).

El 2 de julio de 1862, muere Ann Eliza, su esposa. Tres años después, ante el Mayor John C. Smith se casa con Ms. Josephine Pomare, una negra sanandresana, quien para le época de la muerte de Ann Eliza, trabajaba para el Pastor Livingston en el cuidado de los niños, la casa y la cocina. Hecho que fue fuertemente criticado por los miembros blancos de la Iglesia, sin embargo, Philip hizo caso omiso a las críticas. Un domingo antes del sermón, puso su rifle en el púlpito y afirmó categóricamente que su nuevo matrimonio era su problema.

El 1° de enero de 1867 nació Brockholst, su hijo con Josephine. El pastor B. Livingston siempre iba acompañado por su joven hijo, a quien le enseñó la medicina, la religión y los negocios. Más tarde Brockholst iba a ser ordenado diácono, al tiempo que adquiriría liderazgo y responsabilidades al interior de la Iglesia, incluida la predicación. Su descendencia, encabezada por Brockholst, quien era denominado por el pueblo como “Mr. B., our native son” (nuestro hijo nativo), siguió sus pasos en la dirección de la Iglesia bautista. Le siguieron Phillip Beekman III y Tomas Brockholst Livingston.

Estos sucesos marcan el verdadero inicio del pueblo raizal como pueblo libre y ahora sí, con plena capacidad para ejercer la autodeterminación. La formación de una sociedad igualitaria, sustentada

bajo los principios de la religión bautista, la educación en inglés, la libertad y el progreso sucesivo económico de los exesclavizados a partir de las exportaciones del coco hacia los Estados Unidos, constituían la base del pueblo del archipiélago.

Esta base social, constituida por los pobladores de las islas de diferentes orígenes étnicos y culturales que, a partir de su mezcla, forjaron un crisol étnico y cultural, que hoy, compone a los descendientes de dicha experiencia: El pueblo raizal del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

#### IV. MARCO CONSTITUCIONAL

El pueblo raizal del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina es un grupo étnico perfectamente definido, de acuerdo al derecho interno del Estado colombiano, es reconocida su singularidad como pueblo y en la escala internacional, es categorizado como un pueblo indígena y afrodescendiente, en esa medida es portador de los derechos del Sistema Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales, en virtud de la Constitución Política de 1991 y el Bloque de Constitucionalidad que comprende el Sistema Universal de los Derechos Humanos y de los Pueblos Indígenas, Tribales y Afrodescendientes.

El pueblo raizal se autodefine como el pueblo “conformado por los descendientes de los amerindios, africanos y europeos que poblaron el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina para construir una sociedad con lengua y cultura propia. Su diversidad es reconocida y protegida por el Estado y configura una riqueza de la nación, quienes se autodeterminan como un pueblo indígena tribal ancestral del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; con lengua, cultura, historia, ancestros, territorios y territorios marinos propios”<sup>2</sup>.

Es deber del Estado reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana, y de las cuales hace parte el pueblo raizal del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, lo que comprende “la garantía para conformar y expresar sus propias maneras de ver el mundo para propender y exigir tanto la preservación de sus usos, valores, costumbres, tradiciones, formas de producción, historia, cultura, y todas las demás situaciones que definen e identifican al pueblo raizal desde el punto de vista cultural y sociológico, así como la defensa de su particular cosmovisión espiritual o religiosa”. Y así mismo “El pueblo raizal tiene derecho a su propia identidad e integridad

<sup>2</sup> Acta de sesión de protocolización del proceso de consulta previa del Proyecto de ley “por medio de la cual se reconocen derechos del pueblo étnico raizal del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina dentro del marco del estatuto raizal”. Ministerio del Interior, 12 y 13 de julio de 2018.

*cultural, así como a la protección, preservación, mantenimiento y desarrollo para su continuidad colectiva y la de sus miembros, para transmitirla a las generaciones futuras y compartirla entre sí y con los demás pueblos, en especial los creoles de Centroamérica y del Caribe*<sup>3</sup>.

El inciso segundo del artículo 13 de la Constitución Nacional establece que el Estado debe promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

Que la Constitución Política estableció en su artículo 310 un régimen especial para el territorio insular de la nación y autorizó al Congreso de la República para que mediante leyes especiales para el archipiélago se protegiera la identidad cultural de las comunidades nativas y preservar el medio ambiente y los recursos naturales del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Otra forma de construcción de la definición y alcance del concepto raizal dentro del contexto institucional colombiano, ha sido el dado por la jurisprudencia constitucional, es así como la Sentencia C-530 de 1993 de la Corte Constitucional, que resuelve una demanda de constitucionalidad contra el Decreto número 2762 de 1991. “Por medio del cual se adoptan medidas para controlar la densidad poblacional del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina” resalta que el principio de diversidad étnica y cultural de la nación colombiana le es aplicable al pueblo raizal, al reconocer que:

*“La cultura de las personas raizales de las islas es diferente de la cultura del resto de los colombianos, particularmente en materia de lengua, religión y costumbres, que le confieren al raizal una cierta identidad. Tal diversidad es reconocida y protegida por el Estado y tiene la calidad de riqueza de la nación. El incremento de la emigración hacia las islas, tanto por parte de colombianos no residentes como de extranjeros, ha venido atentando contra la identidad cultural de los raizales, en la medida en que por ejemplo en San Andrés ellos no son ya la población mayoritaria, viéndose así comprometida la conservación del patrimonio cultural nativo, que es también patrimonio de toda la nación.”*

Reiterada jurisprudencia como las Sentencias C-086 de 1994 y C-454 de 1999, afirman la situación diferenciada que se le debe dar al pueblo raizal, incluso diferenciándolo de otros grupos étnicos, tales como la población afrocolombiana continental:

*“La población “raizal” de San Andrés y Providencia es un grupo étnico perfectamente definido, como lo evidencian su aspecto físico, sus costumbres, su idioma y su pertenencia mayoritaria al protestantismo. Negarle tal*

*carácter aduciendo que las islas fueron pobladas por gentes de diversos orígenes raciales, es razón baladí, pues bien, sabido es que no existen razas puras.”*

*“(…) El Constituyente de 1991, en síntesis, fue consciente de la importancia del archipiélago y de los peligros que amenazan la soberanía colombiana sobre él. Esto explica por qué la actual actitud política se basa en la defensa de esa soberanía, partiendo de la base de reconocer estos hechos: a) La existencia de un grupo étnico formado por los descendientes de los primitivos pobladores de las islas; b) las limitaciones impuestas por el territorio y los recursos naturales, al crecimiento de la población; c) la capacidad y el derecho de los isleños para determinar su destino como parte de Colombia, y mejorar sus condiciones de vida.*

*(…) A partir de esta especial condición que pone a las comunidades raizales del archipiélago de San Andrés, en una distinta situación de hecho, frente a otras comunidades negras, es claro que se satisfacen las exigencias que jurisprudencialmente ha acuñado la Corte Constitucional, para que la diferenciación de trato tenga pleno sustento constitucional, como ocurre en el caso que se examina”.*

Respecto a los derechos territoriales de este pueblo, la Sentencia T-800 de 2014 ha señalado que “Además de lo anterior, mediante la Sentencia C-053 de 1999, la Corte reconoce como el territorio propio del pueblo raizal a toda la jurisdicción del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, e impone la garantía de sus derechos colectivos, señalando que: “La Corte admitió que el territorio propio de la comunidad nativa del archipiélago lo constituyen las islas, cayos e islotes comprendidos dentro de dicha entidad territorial. El eventual repliegue de la población raizal en ciertas zonas de las islas no es más que el síntoma de la necesidad de brindar una real protección a los derechos culturales de los raizales”.

La Sentencia T-599 de 2016 de la Corte Constitucional, que resuelve una acción de tutela instaurada por Jean Eve May Bernard contra la Autoridad Nacional de Televisión ANTV y otros, hace una contextualización y unificación de conceptos respecto de la necesidad de protección de los derechos del pueblo raizal del archipiélago, desde la perspectiva histórica, recogiendo elementos de su identificación como grupo étnico en lo político y sociocultural.

En la mencionada Sentencia, la Corte Constitucional reconoce que “El espíritu centralista y homogeneizador de la Constitución de 1886 se dejó ver durante el Siglo XX en el archipiélago con el llamado proceso de colombianización. Este intento de aculturización dirigida se llevó a cabo mediante la educación impartida por órdenes religiosas encomendadas

<sup>3</sup> Ibídem.

por el gobierno central para “civilizar”, catolizar e hispanizar las islas, pasando por encima de la religión bautista y de la lengua creole.

*La violencia de la aculturización se intensificó a partir de la década de 1950 con la declaratoria de puerto libre en San Andrés y la puesta en marcha de proyectos de desarrollo turístico dirigidos a continentales y extranjeros. El turismo dio paso a un desalojo progresivo de los raizales y al deterioro ambiental de la isla, lo cual hace hoy más precaria y difícil la vida de los raizales. El último evento que amenazó con erosionar la cultura del archipiélago tiene que ver con el fallo de la Corte Internacional de Justicia de La Haya en 2012 sobre el litigio entre Colombia y Nicaragua, que se tradujo en una pérdida de soberanía marítima y alimenticia para el pueblo raizal”.*

Prosigue la Corte Constitucional afirmando que “La Corte Constitucional ha reconocido el carácter étnicamente diferenciado de la identidad isleña, nativa o raizal y ha destacado la especial protección por parte del Estado en tanto pueblo sometido a procesos continentales que han afectado su singularidad cultural. (...) El pueblo nativo, isleño o raizal posee elementos que lo distinguen de otras minorías étnicamente diferenciadas como la indígena, afrocolombiana, palenquera y gitana (Supra 80). La doctrina isleña ha precisado que “el periodo de constitución del pueblo de las islas, es diferente al de su denominación como pueblo “Raizal”, el cual es posterior y precisamente se hace para la identificación de un pueblo frente a los demás, lo que trae como consecuencia un autorreconocimiento adscriptivo de los miembros de la población con referencia a unos factores acumulativos en la historia de esta comunidad insular como su identidad cultural, lengua, religiosidad protestante, historia, mito fundacional, complejo de hibridación étnica, territorialidad y reconocimiento de unos personajes históricos diferentes a los del Estado-Nacional unitario colombiano”<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Ortiz Roca, Fady. *La autodeterminación en el Caribe: el caso del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina*. Universidad Nacional de Colombia, sede Caribe, Instituto de Estudios Caribeños, San Andrés Isla, 2013, p. 50. El autor manifiesta que “Estas características especiales de lengua, territorio alejado de la porción continental del Estado, historia como pueblo antes de la delimitación actual de la República de Colombia, las instituciones propias como la religión protestante y el reconocimiento del pastor como líder espiritual y comunitario, así como una cultura ligada a las tradiciones negro-africanas que interactúan con las de origen europeo, que se ven representadas en la música, las danzas, la gastronomía, la lengua creole, la familia, le confieren al pueblo raizal una cierta identidad colectiva que le ha permitido autodenominarse como una nación, dentro de un Estado plurinacional”. Documento disponible en: <http://www.bdigital.unal.edu.co/49696/1/laautodeterminacionenelcaribeelcasodelarchipelagodesanandresprovidenciaysantacatalina.pdf>

La sentencia de la Corte Constitucional SU-097 de 2017, hizo un reconocimiento a la historia del pueblo raizal y la importancia de la emancipación, para efectos de ilustración transcribimos apartes fundamentales de esta sentencia:

*“La Sala Novena en Sentencia T-599 de 2016: “190. El pueblo raizal de las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina comparte una historia social y cultural común con el complejo de sociedades afrodescendientes que habitan el caribe anglófono occidental. Su lenguaje creole, esencialmente oral y de base inglesa y Akán, es similar a la de otros pueblos asentados en islas vecinas como Jamaica y Corn Islands, y a lo largo de la costa caribe de Centroamérica en Panamá, Costa Rica, Nicaragua y Belice. De igual forma, estos pueblos comparten su afiliación al cuerpo de creencias y prácticas religiosas de origen Akán denominado Obeah. En San Andrés y Providencia esta herencia cultural africana se complementa con la herencia anglosajona de la religión protestante (principalmente bautista) y el inglés como la lengua de la iglesia y la escuela”.*

68. *La expresión raizal con la que se identifica parte de la población de las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina hace referencia al conjunto de raíces sobre las que se edifica su cultura, entre las cuales se encuentran, al menos, las siguientes: los primeros pobladores de las islas, por lo general puritanos y bucaneros, migrantes desde Inglaterra; la familia extensa de las Antillas; el pueblo indígena miskito de la costa caribe de Nicaragua; los descendientes de personas esclavizadas y sucesivas migraciones desde la Colombia continental .*
69. *La isla de San Andrés fue la primera en ser colonizada, aunque posteriormente Providencia (también conocida como Old Providence) alcanzó gran relevancia para la colonia inglesa por tratarse de una isla volcánica, “muy montañosa, con suelos pródigos y las imprescindibles fuentes de agua dulce”, condiciones que la hacían a la vez fértil y relativamente fácil de defender de ataques de piratas y españoles. Allí se trasladaron entonces los primeros pobladores, con el consecuente abandono de San Andrés.*
70. *En un primer momento, las inversiones inglesas se centraron en el cultivo de tabaco, pero debido a la ausencia de conexiones para el comercio del producto y a la lejanía entre Providencia y otras colonias inglesas, el éxito de este fue moderado, al tiempo que la ausencia de mano de obra fomentó la llegada de personas, por vía de la trata. Posteriormente, los principales comerciantes británicos encontraron en la piratería y el pillaje un modo más productivo de conseguir recursos.*

71. Esta situación preocupó a la Corona Española, lo que la llevó a una toma de las islas y al desalojo de los puritanos ingleses, hacia 1640. Estos se repartieron en otras colonias inglesas, como Saint Kitts (punto de partida para la conquista de Jamaica), la región continental de la Mosquitia y las islas de la bahía de Honduras. Fue el primer intento, fallido, de establecer el idioma español y la religión católica en las islas.
72. Hacia 1660, Henry Morgan –el pirata legendario– atacó Providencia y la ocupó durante cuatro años, para conquistarla nuevamente en nombre del Gobierno inglés en 1670, con el fin de mantener el dominio británico en el Caribe Occidental. Así, el panorama de este primer poblamiento se resume en las migraciones inglesas, los intentos de colonización española, la frecuente presencia de marinos, comerciantes y piratas; al tiempo que el desarrollo de la agricultura se asocia a la llegada de personas esclavizadas como fuerza laboral, primero, en cultivos de tabaco y algodón. A todo lo expuesto se suman migraciones francesas, portuguesas y holandesas, como fuente del conjunto de raíces del pueblo raizal.
73. A raíz de los enfrentamientos entre España e Inglaterra, que se extendieron por más de un siglo, el archipiélago quedó casi abandonado y deshabitado, a pesar de las visitas aisladas de pobladores jamaquinos, en busca de maderas y tortugas [Aguilera; 2010].
- “191. En 1786 España e Inglaterra suscribieron el tratado de Versalles mediante el cual las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (junto con la costa Mosquitia) pasaron de manera definitiva a manos españolas. Este tratado puso fin a una larga disputa entre los dos imperios, la cual comenzó en 1641 cuando los españoles invadieron las plantaciones esclavistas de Providencia que habían sido levantadas por puritanos ingleses y cautivos africanos una década atrás. A partir de ese año el archipiélago fue objeto de forcejeo entre los dos imperios, que se expresó en tomas, reconquistas, abandonos y apropiación por parte de bucaneros. Estos hechos aplazaron el poblamiento del territorio insular hasta 1730, cuando una nueva oleada de colonización llegó a las islas provenientes del Caribe Anglópalo, Escocia, Irlanda y la Costa de Oro en África Occidental. Cuando en 1786 España e Inglaterra suscribieron el tratado, esta comunidad ya había constituido un asentamiento permanente y duradero en el archipiélago, del cual descende la actual comunidad raizal” (T-599 de 2016).
74. Hacia 1778, se inició una nueva colonización de las islas, fecha en que Francis Archbold, con permiso de la Corona Española, llegó con un grupo de personas esclavizadas para trabajar en la siembra de algodón y explorar los densos bosques de las islas. La esclavitud en la isla, como se expondrá, surgió con ocasión de los cultivos de algodón y se extendió hasta mitad del siglo XIX, aunque las primeras medidas de emancipación fueron previas a las del país continental.
75. Posteriormente, el territorio sería transformado en un cantón de la jurisdicción de Cartagena, al mando del Gobernador Tomás O’Neill (1795) y el gobierno local de Philip Beekman Livingston, quien fue alcalde de la ciudad. Tiempo después, hacia 1818, el revolucionario francés Louis Aury instauró un gobierno y un conjunto de fuertes en Providencia que se extendió durante solo tres años, debido a la muerte accidental de Aury, ocurrida al caer de su caballo. En 1822, los pobladores de las islas deciden su anexión voluntaria a la Gran Colombia, y acogen la Constitución de Cúcuta del mismo año, aunque este hecho no presenta mayores consecuencias en la ya mixta y diversa cultura raizal<sup>5</sup>.
76. La Iglesia Bautista llega a las islas hacia 1830 y juega un papel trascendental en la alfabetización y la adhesión mayoritaria del pueblo raizal a este culto, basado en la disciplina y el amor al trabajo. Los hechos des-

<sup>5</sup> Cartografía de conflictos ambientales en el mar de Providencia y Santa Catalina para la creación de espacios colaborativos. En la revista *Ideas Ambientales*, edición número 2. La tradición oral está representada por historias para niños y jóvenes y ‘constituye un espejo fiel de la hibridación de lo africano y de lo europeo con las historias de Anancy, héroe cultural de África Occidental’. J. Gorricho y C. Rivera señalan que: “Las islas alojan una sociedad de relaciones históricamente cambiantes (Wilson 1973: 221). Pero quizá la presencia más fuerte en la memoria isleña es la inglesa y esclava africana que nace en las plantaciones. Con ella, se fue construyendo una identidad cercana al mundo de valores, las costumbres y el idioma que resulta de sobreponer una cosmovisión anglosajona y un África recreada en el Caribe. Prueba de ello es que aun cuando las islas pertenecieran a España, el idioma hablado era la resignificación del inglés en una lengua llamada Creole; además de las creencias espirituales, las artes, los oficios y la música traídas por los esclavos (Hall 1999) y fusionadas con la religión bautista y los códigos morales del protestantismo. De ahí que su adhesión a Colombia (1821) solo fuera un formalismo. Providencia siguió alejada del nuevo Estado, estrechando sus vínculos con el Caribe y Norteamérica gracias a las posibilidades que les abría el mar y a la huella angloafrocaribeña (Pedraza 1984).” Ver en: <http://www.mincultura.gov.co/areas/poblaciones/comunidades-negrasafrocolombianas-raizales-y-palenqueras/Documents/Caracterizaci%C3%B3n%20comunidad%20Raizal.pdf>.

*critos, al tiempo, van configurando el idioma nativo de la isla, el creole, una mezcla de inglés, francés, algunas palabras africanas y con diversas variaciones según cada comunidad. Sin embargo, su cercanía con el inglés hace de estas dos las lenguas más habladas por el pueblo raizal.*

*“192. Si bien en 1822 los isleños, junto a los habitantes de la Mosquitia, adhirieron a la Gran Colombia y a la Constitución de la República de Cúcuta, las instituciones del Estado no hicieron presencia permanente en el territorio insular. Gracias a esto, los isleños pudieron seguir desarrollando de manera autónoma sus formas particulares de vida durante el Siglo XIX y, en parte, durante la primera mitad del Siglo XX.*

*El abandono del sistema esclavista en el Caribe fue un proceso gradual: inició en 1807 cuando Inglaterra prohíbe la trata y continúa en 1834 con el decreto abolicionista en todo el Caribe Anglóparlante. Ese año, el Reverendo Phillip Beekman Livingston, regresa a la isla proveniente de Estados Unidos, para liberar a sus esclavos, repartir parte de su tierra y fundar la primera Iglesia Bautista en el sector de La Loma y la primera escuela. Beekman Livingston fundó también la primera Iglesia Bautista de San Andrés y en la noche, durante la catequesis, impartía enseñanzas en el idioma inglés. “A fines del siglo XIX, aproximadamente el 95% de la población de las islas era bautista, y más del 90% sabía leer y escribir, estándar imposible de imaginar en la época para la población continental de Colombia. (Clemente, 1989 b; pg. 185)”.*

*Conclusiones: “Son evidentes las relaciones entre la ubicación insular, historia y procesos sociales y económicos del pueblo raizal y su modo de vida actual, en el que se percibe la consolidación de una comunidad humana que defiende una diferencia cultural con la población mayoritaria y otros grupos étnicos; y reclama, eventualmente con fuerza, su derecho a la autodeterminación como colectivo protegido por el derecho internacional de los derechos humanos (Convenio 169) y la Constitución Política Colombiana”. (...) “existe la necesidad de fortalecer la participación del pueblo raizal en cada una de las políticas públicas y decisiones estatales que les conciernan; pero, al mismo tiempo, preservar en estos espacios la decisión constitucional de propiciar al máximo la autonomía y autodeterminación de este pueblo étnico, en la definición de sus prioridades sociales, económicas y culturales”.*

## V. MARCO LEGAL

Recientemente, el Congreso de la República mediante **Acto Legislativo número 02 del 1º de julio de 2015**, por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional ha dispuesto reformar la Constitución Política en su artículo 112, agregando una nueva

curul para el pueblo raizal, de la siguiente manera: *“La circunscripción territorial conformada por el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, elegirá adicionalmente un (1) Representante por la **comunidad raizal** de dicho departamento, de conformidad con la ley”.*

En el mismo sentido de la reforma constitucional, el **Congreso de la República**, mediante la **Ley 1753 de 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, Todos por un Nuevo País”** en su artículo 131, estableció el compromiso de adelantar la discusión en el Congreso del Estatuto del pueblo **raizal**, quedando consignada la obligación de la siguiente manera: *“Estatuto del Pueblo Raizal y Reserva de Biósfera Seaflower. En el marco de la aplicación del Convenio 169 de la OIT, la Ley 21 de 1991 y la Declaración de la Reserva de Biósfera Seaflower de la Unesco, el Gobierno nacional, en conjunto con una comisión de ambas Cámaras del Congreso de la República, presentará a consideración del legislativo, cumplidos los trámites de consulta previa e informada con el pueblo raizal, un proyecto de Estatuto del pueblo raizal del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”.*

Mediante Decreto número 1211 de 2018 se crea la mesa de interlocución, participación y seguimiento al cumplimiento de los compromisos del Gobierno nacional con el pueblo raizal y sus expresiones organizativas, adoptó al Consejo Provisional Raizal “Raizal Council” o la institución que haga sus veces, como la única instancia de representación del pueblo raizal del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y estará conformada por las personas reconocidas por este, de acuerdo con su autonomía y su sistema de derecho propio.

En el marco del cumplimiento de este mandato legal, distintas entidades del Gobierno nacional, lideradas por el Ministerio del Interior, adelantaron un proceso de consulta previa con el objetivo de lograr una propuesta concertada del Estatuto del Pueblo Raizal y Reserva de Biósfera Seaflower, con representantes del pueblo raizal designados por ellos, llegándose a un acuerdo que fue protocolizado los días 12 y 13.

Finalmente, la Asamblea Departamental del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, mediante Ordenanza número 012 de 2003, erigió la fecha **“Primero (1º) de agosto de cada anualidad como el día de la emancipación del pueblo raizal, ordenando conmemorar este día, en recordación de nuestros antepasados que fueron liberados de la esclavitud y como muestra de reconocimiento a todo el pueblo raizal”.**

## PROPOSICIÓN

Solicito a la Honorable Comisión Segunda de la Cámara de Representantes debatir y aprobar en Primer Debate el **Proyecto de ley número 065 de 2018 Cámara**, por la cual se establece el primero

(1º) de agosto, día de la emancipación del pueblo raizal del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, como el Día Nacional del Pueblo Raizal, conforme a las consideraciones anteriormente expuestas, y de acuerdo con el texto propuesto.

*Astrid Sánchez Montes de Oca*  
ASTRID SANCHEZ MONTES DE OCA  
Representante a la Cámara

**VI. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 065 DE 2018 CÁMARA**

por la cual se establece el primero (1º) de agosto, día de la emancipación del pueblo raizal del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, como el Día Nacional del Pueblo Raizal.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º.** Establécese el primero (1º) de agosto, día de la emancipación del pueblo raizal del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, como el Día Nacional del Pueblo Raizal.

**Artículo 2º.** En homenaje a los ciento ochenta y cuatro (184) años de la primera emancipación de los esclavizados en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, ocurrida el 1º de agosto de 1834; y en reconocimiento a los aportes significativos que el pueblo raizal le ha aportado a la construcción de la nación colombiana y la soberanía en el mar Caribe, se desarrollará una campaña de conmemoración de este pueblo

ancestral, cuya coordinación estará a cargo del Gobierno nacional, en conjunto con las entidades departamentales y municipales y la autoridad representativa del pueblo raizal “Consejo Raizal-Raizal Council”.

**Artículo 3º.** El Gobierno nacional queda autorizado para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias y realizar los traslados requeridos para el cumplimiento de la presente ley.

**Artículo 4º.** La presente ley rige a partir de su promulgación y sanción.

*Astrid Sánchez Montes de Oca*  
ASTRID SANCHEZ MONTES DE OCA  
Representante a la Cámara

**CONTENIDO**

Gaceta número 718 - martes 18 de septiembre de 2018

CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PONENCIAS	
	Págs.
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 042 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.....	1
Informe de ponencia para primer debate en Cámara y texto propuesto al Proyecto de ley número 065 de 2018 Cámara, por la cual se establece el primero (1º) de agosto, día de la emancipación del Pueblo Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, como el Día Nacional del Pueblo Raizal. ....	7