

**SENADOR ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ**

**Proyecto de Ley N° 218 de 2025 "Por medio de la cual se crea el Sistema Integral de Incentivos al Primer Empleo y se dictan otras disposiciones"**

Bogotá D.C., 17 de septiembre de 2025

Doctor  
**DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ**  
Secretario General  
Senado de la República

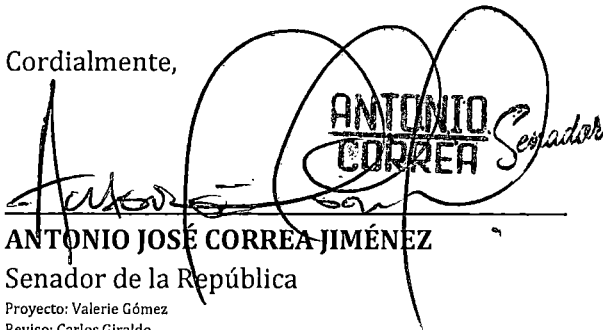
**Asunto:** Radicación de Proyecto de Ley "Por medio de la cual se crea el Sistema Integral de Incentivos al Primer Empleo y se dictan otras disposiciones"

Doctor González:

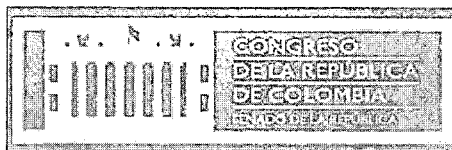
De manera atenta y en consideración de los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1992 presento al Senado de la República el Proyecto de Ley, "Por medio de la cual se crea el Sistema Integral de Incentivos al Primer Empleo y se dictan otras disposiciones", iniciativa legislativa que cumple con las disposiciones correspondientes al orden de redacción consagrado en el artículo 145 de la citada Ley.

Agradezco disponer el trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la Ley 5 de 1992 respecto del siguiente proyecto.

Cordialmente,

  
**ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ**  
Senador de la República

Proyecto: Valerie Gómez  
Reviso: Carlos Giraldo



## SENADOR ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ

### PROYECTO DE LEY N.º 28 DE 2025

“Por medio de la cual se crea el Sistema Integral de Incentivos al Primer Empleo y se dictan otras disposiciones”

#### CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

**Artículo 1°. Objeto.** Créase el Sistema Integral para el Primer Empleo (SIPE) con el objeto de promover la vinculación laboral formal de jóvenes entre 18 y 28 años que acceden a su primer empleo, mediante incentivos tributarios y económicos, ajustes procedimentales, reglas de interoperabilidad de datos y mecanismos de seguimiento y evaluación con sujeción a los principios de sostenibilidad fiscal y a la disponibilidad de recursos aprobados en marco fiscal de mediano plazo.

**Artículo 2°. Definiciones.** Para efectos de esta ley se entiende por:

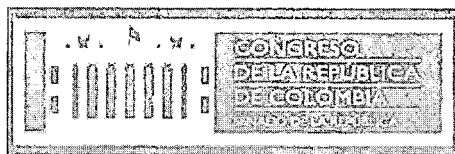
- a) Joven: persona entre 18 y 28 años.
- b) Primer empleo: primer vínculo laboral formal (contrato de trabajo) registrado en la planilla integrada de liquidación de aportes (PILA) independientemente de aportes previos como trabajador independiente, siempre que no existan antecedentes de cotización como trabajador dependiente.
- c) Población prioritaria: jóvenes que estuvieron bajo custodia del ICBF, jóvenes víctimas del conflicto, con discapacidad, rurales y de estratos 1-2.
- d) Empleo nuevo: aumento neto de personal frente al promedio de los 12 meses previos, verificado en la planilla integrada de liquidación de aportes (PILA).

#### CAPÍTULO II INCENTIVOS ECONÓMICOS Y TRIBUTARIOS

**Artículo 3°. Deducción tributaria por primer empleo.** El empleador podrá deducir de su renta el 130% del salario mensual pagado a cada joven en su primer empleo durante dos (2) años. Cuando el joven pertenezca a población prioritaria, la deducción será del 150%. La deducción no podrá exceder de 115 UVT por mes por trabajador y solo procederá respecto de empleos nuevos verificados por PILA.

**Artículo 4°. Subsidio a la nómina para primer empleo.** Créase un subsidio mensual equivalente al 25% de un (1) SMMLV por cada joven contratado en primer empleo, hasta por

ANTONIO  
CORREA  
Senador



## SENADOR ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ

doce (12) meses, administrado por la UGPP con cargo al Presupuesto General de la Nación y sujeto a la disponibilidad presupuestal y a las reglas de sostenibilidad fiscal. El subsidio es compatible con la deducción del artículo anterior. Pago automático contra reporte PILA.

En todo caso, el Gobierno Nacional fijara el cupo máximo de beneficiarios y el monto global de recurso destinado a este subsidio, garantizando su ejecución eficiente y focalizada

**Artículo 5°. Bono de retención y formación.** Si el joven completa 200 horas de formación certificada (SENA u oferentes reconocidos) y permanece 12 meses vinculado, el empleador recibirá un bono único equivalente al 10% de un (1) SMMLV.

**Parágrafo.** El reconocimiento del bono se efectuará mediante un procedimiento simplificado digital garantizando la interoperabilidad con el sistema de formación al trabajo. Para estos efectos, la formación podrá desarrollarse en la modalidad presencial, virtual o híbrido.

**Artículo 6°. Fomento de cargos junior.** Las empresas privadas que creen y ofrezcan cargos junior sin exigir experiencia previa podrán acceder a un incentivo adicional equivalente al 5% de un (1) SMMLV por cada joven contratado bajo esta modalidad, hasta por 12 meses.

El incentivo será administrado por la UGPP, en los mismos términos y condiciones previstos en la presente ley, y será compatible con los demás beneficios aquí establecidos.

**Parágrafo.** Para acceder al incentivo, los cargos junior deberán garantizar una remuneración no inferior al SMMLV, mas las prestaciones sociales correspondientes, evitando precarización o un menor reconocimiento económico.

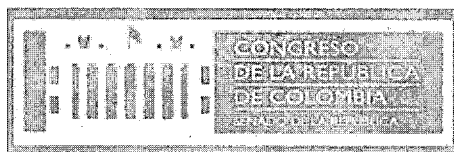
### CAPÍTULO III REGLAS DE ACCESO Y CONTROL

**Artículo 7°. No sustitución y permanencia mínima.** Para acceder a los incentivos, el empleador deberá cumplir los siguientes requisitos:

- (i) Demostrar un aumento neto de personal respecto de los últimos doce (12) meses;
- (ii) garantizar permanencia mínima del joven por seis (6) meses;
- (iii) no reemplazar trabajadores para "capturar" el beneficio.

El incumplimiento de alguno de estos requisitos dará lugar a las sanciones que le imponga la UGPP respecto de los subsidios y sanciones administrativas, mientras la verificación y sanción de las deducciones tributarias improcedentes corresponderá a la DIAN, actuando ambas entidades de manera coordinada y bajo el respeto del debido proceso.

ANTONIO CORREA  
Senador



## SENADOR ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ

**Parágrafo.** La imposición de sanciones por la UGPP o la DIAN deberá efectuarse mediante acto administrativo motivado, garantizando el derecho a la defensa y los recursos establecidos en la ley.

**Artículo 8°. Certificación automática de primer empleo.** La condición de “primer empleo” será determinada mediante interoperabilidad entre PILA–MinTrabajo–UGPP–DIAN. Al reportar la novedad del trabajador en PILA, se generará un identificador digital único que sustituye certificaciones manuales, para todos los efectos tributarios y del subsidio.

La interoperabilidad se realizará conforme a la Ley 1581 de 2012, con protocolos de anonimato y consentimiento explícito del joven.

**Artículo 9°. Ventanilla única y prellenado tributario.** La DIAN implementará en los formularios de renta un prellenado de la deducción de los artículos 3° y 6°, con base en el identificador automático. La UGPP habilitará un tablero para trazabilidad de los pagos del subsidio del artículo 4°.

**Parágrafo.** Para garantizar la seguridad digital e interoperabilidad de la información el ministerio de las (TIC) diseñara y supervisara los sistemas electrónicos de reporte en coordinación con la DIAN, la UGPP y el Ministerio de Trabajo.

**Artículo 10°. Evaluación anual de resultados.** El DANE, DIAN, MinTrabajo y UGPP presentarán a las Comisiones séptima de cámara y senado del Congreso de la Republica un informe anual sobre resultados, permanencia y efectos en formalidad.

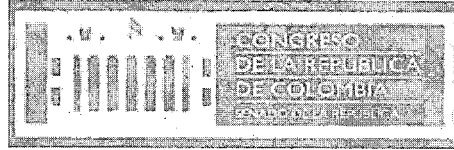
**Parágrafo.** Dicho informe debe ser publicado en los portales web de las entidades responsables y habilitar mecanismos de participación y veeduría ciudadana que garanticen la transparencia y el control social.

**Artículo 11°. Cláusula antiabuso.** La administración podrá negar o recobrar incentivos cuando detecte simulación de empleo nuevo o sustitución de personal. La UGPP y la DIAN coordinarán actuaciones.

### CAPÍTULO IV MODIFICACIÓN LEGISLATIVA

**Artículo 12°. Modificación del artículo 108-5 del Estatuto Tributario.** Modifícase el artículo 108-5 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ANTONIO  
CORREA



## SENADOR ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ

Las personas jurídicas contribuyentes del impuesto sobre la renta podrán deducir en un ciento treinta por ciento (130 %) el valor de los salarios y prestaciones sociales pagados a los trabajadores menores de veintiocho (28) años de edad en su primer empleo formal, durante los dos (2) primeros años de vinculación laboral.

Cuando se trate de trabajadores pertenecientes a población prioritaria, víctimas del conflicto armado, personas en condición de discapacidad, jóvenes rurales y jóvenes de estratos 1 y 2— la deducción será del ciento cincuenta por ciento (150 %).

La deducción no podrá exceder de ciento quince (115) UVT por cada mes y por trabajador, y solo procederá respecto de empleos nuevos, entendidos como aquellos que representen incremento neto de personal frente al promedio de los doce (12) meses inmediatamente anteriores, verificados mediante la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes – PILA.

La condición de primer empleo se acreditará de oficio mediante interoperabilidad entre la PILA, el Ministerio del Trabajo, la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales – UGPP y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, suprimiéndose en consecuencia la exigencia de certificación manual por parte del Ministerio del Trabajo.

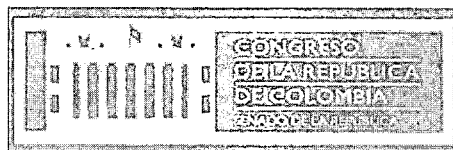
**Artículo 13°. Modificación del artículo 7 de la Ley 1780 de 2016.** Modifícase el artículo 7 de la Ley 1780 de 2016, en el sentido de armonizar los incentivos allí previstos con los establecidos en la presente ley, a fin de evitar la doble contabilización de beneficios tributarios o económicos para un mismo trabajador.

**Parágrafo.** Los beneficios establecidos en la presente ley no serán acumulables con lo previsto en la ley 1780 de 2016, salvo el subsidio a la nomina contemplado en el artículo 4 de la presente ley.

**Artículo 14°. Adición a la Ley 2214 de 2022.** Modifícase la Ley 2214 de 2022, adicionándole un artículo 9A, del siguiente tenor:

**Artículo 9A.** Reporte y acceso a incentivos. Las entidades públicas deberán reportar semestralmente al Departamento Administrativo de la Función Pública y al Congreso de la República el cumplimiento de la cuota mínima de vinculación de jóvenes sin experiencia laboral establecida en la presente ley.

ANTONIO CORREA  
Senador



## SENADOR ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ

Los jóvenes que sean vinculados mediante relación laboral en entidades públicas generarán derecho a los incentivos previstos en el Sistema Integral para el Primer Empleo (SIPE), en los términos de la ley que lo crea.

ANTONIO  
CORREA  
Senador

### CAPÍTULO V DISPOSICIONES FINALES

**Artículo 15°. Impacto fiscal.** En cumplimiento del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, el Gobierno Nacional presentará el estudio de impacto fiscal del SIPE, ajustado al Marco Fiscal de Mediano Plazo.

**Parágrafo.** Prever que quienes ya aplican el 108-5 con reglas anteriores conserven el beneficio bajo esas reglas por el año en curso.

**Artículo 16°.** Ningún reporte en centrales de riesgo, ni sanciones o registros ante operadores de tránsito, ni la existencia de deudas por servicio público o tributaria podrá constituir una barrera para jóvenes en su primer empleo o para el acceso de cualquier colombiano a un empleo formal.

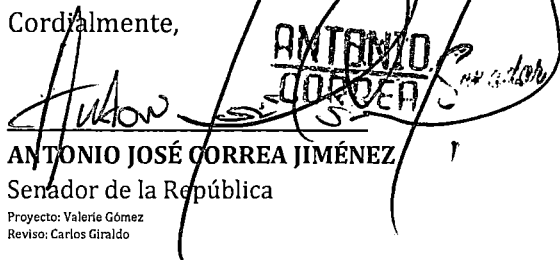
**Parágrafo Primero.** El Ministerio de Trabajo velará por que en los procesos de incorporación laboral sean realizados sin exigir certificaciones o requisitos que impliquen restricciones distintas a la previstas en la Constitución y en la ley, garantizando así el derecho al trabajo digno en condiciones de igualdad.

**Parágrafo Segundo.** El Ministerio de trabajo reglamentará las acciones y procedimientos pertinentes para imponer las sanciones a lugar, en caso de vulneración del contenido de la presente ley. En todo caso, si un colombiano ve vulnerados sus derechos a la incorporación de su primer empleo deberá elevar solicitud al Ministerio de Trabajo quien deberá realizar las acciones encaminadas para evitar una vulneración de sus derechos.

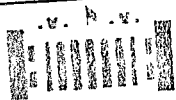
**Artículo 17°. Derogatorias.** Deróguense las disposiciones que le sean contrarias a la presente ley.

**Artículo 18°. Reglamentación y vigencia.** El Gobierno Nacional reglamentará la presente ley en un plazo máximo de seis (6) meses a partir de su promulgación.

Cordialmente,

  
ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ  
Senador de la República

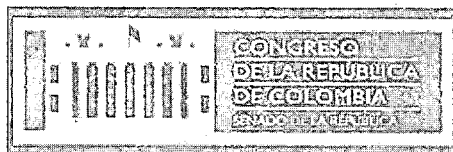
Proyecto: Valerío Gómez  
Revisó: Carlos Giraldo



SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL

EL día 30 de Septiembre del año 2020  
Ha sido presentado en este despacho el  
Proyecto de ley X Acto legislativo \_\_\_\_\_  
No. 278 Con su correspondiente  
Exposición de Motivos, suscrito Por: \_\_\_\_\_  
Hs. Antonio José Correa

  
SECRETARIO GENERAL



## SENADOR ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ

### Exposición de Motivos

#### I. Objeto del Proyecto.

La presente ley tiene por objeto crear el **Sistema Integral de Incentivos al Primer Empleo (SIPE)** como un marco normativo permanente, coherente y unificado, orientado a promover la inserción laboral formal de los jóvenes colombianos entre los dieciocho (18) y veintiocho (28) años que acceden a su primer empleo. Para tal fin, se establecen mecanismos de estímulo económico y tributario dirigidos a los empleadores, reglas de interoperabilidad y verificación automática que garanticen seguridad jurídica y simplificación administrativa, así como instrumentos de seguimiento y evaluación que permitan medir de manera periódica los resultados y el impacto de la política pública.

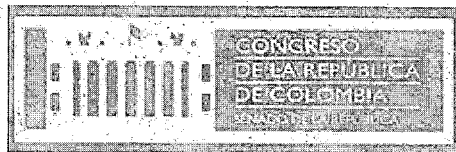
Este Sistema se fundamenta en la necesidad de reducir las barreras estructurales que enfrentan los jóvenes al ingresar al mercado laboral, particularmente la exigencia de experiencia previa, la informalidad, la rotación temprana y la desigualdad territorial. En consecuencia, se busca no solo abaratar los costos de contratación para los empleadores, sino también fortalecer la empleabilidad del joven a través de incentivos vinculados a la formación técnica, tecnológica y profesional, y a la permanencia en el empleo, con un enfoque diferencial que atienda las realidades del campo, las regiones con mayor desempleo y las poblaciones en situación de vulnerabilidad.

Con la creación del SIPE se pretende consolidar una política integral que armonice los esfuerzos normativos dispersos de la última década, como la Ley 1429 de 2010, la Ley 1780 de 2016, la Ley 2214 de 2022 y los programas transitorios de subsidio a la nómina implementados en 2021-2023, en un único sistema articulado, simple y evaluable. El objeto de esta ley, por tanto, no se limita a ofrecer alivios fiscales o subsidios aislados, sino a garantizar que la transición del joven hacia su primer empleo formal se convierta en un proceso sostenible, acompañado de formación, retención y supervisión estatal, en beneficio del desarrollo económico, la equidad social y la productividad nacional.

#### II. Consideraciones.

El desempleo juvenil en Colombia ha sido persistentemente superior al promedio nacional durante más de una década, con brechas territoriales agudas que castigan de manera desproporcionada a regiones de menor dinamismo económico. Hacia finales de 2024 la desocupación juvenil se ubicó en torno al 15,6%, frente a un 9,1% del agregado nacional, y en ciudades como Quibdó alcanzó picos cercanos al 39,9%, cifras que reflejan tanto déficits estructurales de empleabilidad como cuellos de botella de transición educación-trabajo que

ANTONIO  
CORREA



## SENADOR ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ

lastran la movilidad social intergeneracional.<sup>1</sup> Estos datos no solo ilustran una coyuntura: explican la racionalidad de política que llevó a la expedición de la Ley 1429 de 2010, denominada “Ley de Formalización y Primer Empleo”, cuyo propósito declarado fue promover la formalización y la generación de empleo a través de incentivos focalizados para poblaciones con mayores barreras de acceso al mercado laboral, con énfasis original en jóvenes de 18 a 28 años sin experiencia que, en el tránsito legislativo, se amplió a otros grupos vulnerables como mujeres mayores de 40 años desempleadas, personas con discapacidad y población desplazada.<sup>2</sup> La filosofía de intervención, reducir costos y trámites para el empleador, abatir la informalidad y “acortar el camino” entre el joven sin experiencia y su primer empleo formal, descansó en la premisa de que el precio relativo del trabajo juvenil y la carga administrativa condicionan la decisión de contratar; por ello, la arquitectura normativa combinó exenciones, deducciones y alivios procedimentales para alinear incentivos privados con objetivos públicos.<sup>3</sup>

La magnitud de estas brechas se confirma con la información oficial suministrada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en respuesta al radicado 202520030783 de 2025, complementada con los anexos estadísticos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Dichos datos muestran que, además del desempleo abierto, la informalidad laboral juvenil supera el 80% en las zonas rurales y rurales dispersas, lo que implica que la mayoría de jóvenes ocupados carece de contrato y de afiliación plena al sistema de seguridad social. A su vez, los sectores que más absorben jóvenes, comercio, agricultura, servicios y construcción, son también los que concentran mayor precariedad, rotación y subocupación. El DANE evidencia que una fracción importante de jóvenes ocupados declara insatisfacción con ingresos, jornada o pertinencia del trabajo frente a su nivel educativo, lo que refleja que el problema no radica únicamente en la ausencia de empleo, sino en la baja calidad y estabilidad de las oportunidades existentes. Estas cifras confirman que el marco vigente es insuficiente y justifican un rediseño integral como el que plantea el Sistema Integral de Incentivos al Primer Empleo (SIPE).

### III. Antecedentes normativos e internacionales.

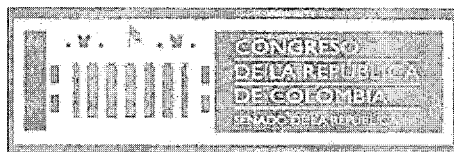
En su diseño, la Ley 1429/2010 desplegó instrumentos de tres familias. Primero, beneficios tributarios por la contratación de jóvenes de 18–28 años sin experiencia: el corazón del esquema, positivizado después en el Estatuto Tributario (art. 108-5), autorizó a los

<sup>1</sup> Infobae. (2025, 13 de febrero). *Colombia redujo el número de ‘ninis’, pero el desempleo juvenil sigue sin solución, estas son las cifras.* <https://www.infobae.com/colombia/2025/02/13/colombia-redujo-el-numero-de-ninis-pero-el-desempleo-juvenil-sigue-sin-solucion-estas-son-las-cifras/>

<sup>2</sup> Congreso de la República de Colombia. (2010). *Ley 1429 de 2010.* SUIN-Juriscal. <https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1679908>; Véase también reseñas de trámite y alcance en: “content | Salario | Empleo” (Scribd). <https://es.scribd.com/document/863983283/content>

<sup>3</sup> Notaría 19 de Bogotá. (s. f.). *Ley del primer empleo.* <https://www.notaria19bogota.com/ley-del-primer-empleo/>

ANTONIO  
CORREA



## SENADOR ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ

empleadores a deducir el 120% de los pagos por salarios de trabajadores menores de 28 años vinculados en su primer empleo formal, con un tope de 115 UVT por mes y por trabajador, aplicable en el año gravable de la vinculación inicial y supeditado a que se tratará de “empleo nuevo” y a la certificación del Ministerio del Trabajo sobre la condición de primer empleo.<sup>4</sup> Segundo, incentivos a la formalización de nuevas pequeñas empresas: reducción temporal de costos de matrícula y renovación mercantil, y un régimen de progresividad del impuesto de renta para pequeñas empresas de reciente creación, con tarifas efectivas decrecientes en los primeros años, orientado a aliviar restricciones de liquidez y a desincentivar la informalidad.<sup>5</sup> Tercero, exoneraciones y devoluciones en cargas parafiscales por nuevos empleos de la población objetivo, mecanismo que buscó abaratar el costo total de la vinculación; si bien parte de esos parafiscales (SENA/ICBF) se eliminaron para salarios bajos con la reforma tributaria de 2012, subsistieron beneficios focalizados, y posteriormente la Ley 1780 de 2016 reafirmó la exención de aportes a cajas de compensación durante el primer año por cada joven contratado, condicionada a incremento neto de empleo y nómina.<sup>6</sup> El hilo conductor fue claro: reducir el costo marginal de contratar jóvenes y disminuir fricciones de entrada a la formalidad, preservando principios de adicionalidad (empleos nuevos) y focalización (grupos con mayores barreras).

La evidencia disponible sugiere, sin embargo, que la Ley 1429 alcanzó logros parciales y enfrentó límites importantes. Un análisis econométrico temprano mostró que la norma contribuyó a aumentar la proporción de jóvenes con contrato formal, efecto más notorio en áreas urbanas, pero no logró reducciones significativas y persistentes de la tasa de desempleo juvenil, lo que sugiere patrones de “traslado” desde el empleo informal hacia el formal más que creación neta de puestos de trabajo.<sup>7</sup> A este desempeño heterogéneo se sumaron fallas de implementación ampliamente reportadas por la práctica profesional: baja difusión entre mipymes, complejidad administrativa, en particular la exigencia de gestionar ante el Ministerio del Trabajo una certificación de “primer empleo” por cada joven, y un diseño tributario cuya utilidad efectiva se concentró en firmas con bases gravables positivas, dejando por fuera a microempresas con utilidades bajas o pérdidas.<sup>8</sup>

La evidencia más reciente suministrada por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN– en respuesta a un derecho de petición trasladado por el Ministerio de Hacienda en 2025

<sup>4</sup> *Ibíd.*; y desarrollo del art. 108-5 ET en reseñas prácticas: Notaría 19 de Bogotá, *op. cit.*

<sup>5</sup> Departamento Administrativo de la Función Pública. (s. f.). Fichas normativas asociadas a la Ley 1429/2010. <https://www.funcionpublica.gov.co>

<sup>6</sup> Congreso de la República de Colombia. (2016). *Ley 1780 de 2016*, art. 7. Gestor Normativo – Función Pública. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=69573>

<sup>7</sup> Velásquez, A. (2014). *Análisis de los efectos de la Ley de Primer Empleo en Colombia* (síntesis en “content | Salario | Empleo”, Scribd). <https://es.scribd.com/document/863983283/content>

<sup>8</sup> Notaría 19 de Bogotá, *op. cit.* (requisitos de certificación y trámites); reseñas técnicas y oficios citados en la práctica tributaria confirman la exigencia de certificación del MinTrabajo como soporte de la deducción del art. 108-5 ET.

ANTONIO CORREA  
Senador



## SENADOR ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ

confirma esta problemática. Según la entidad, durante los años 2021 a 2024 menos de 250 contribuyentes en promedio accedieron al beneficio de deducción por primer empleo previsto en el artículo 108-5 del Estatuto Tributario, a pesar de que su costo fiscal anual superó en algunos periodos los 3,4 billones de pesos, concentrado mayoritariamente en personas jurídicas de gran tamaño. Esta baja utilización, combinada con alta concentración y deficiencias en la trazabilidad de la información, pues la DIAN reconoce vacíos en bases exógenas y la inexistencia de datos completos para ciertos años, demuestra que el esquema vigente es inequitativo, poco eficiente y altamente susceptible a abusos. Tales resultados reafirman la necesidad de un rediseño integral que simplifique el acceso, garantice verificaciones automáticas y condicione los beneficios a empleos nuevos y verificables, como lo plantea el Sistema Integral de Incentivos al Primer Empleo (SIPE).

La respuesta del legislador a estas tensiones fue expandir el perímetro de la política. La Ley 1780 de 2016 incorporó medidas para atacar barreras no pecuniarias y robustecer la transición al empleo: exención de matrícula mercantil para pequeñas empresas de jóvenes emprendedores (art. 3), exoneración de aportes a cajas de compensación por el primer año de nuevos trabajadores jóvenes condicionada a incremento neto de empleo (art. 7), flexibilización del requisito de situación militar para facilitar contrataciones oportunas (art. 20) y la creación del programa “Estado Joven”, que abrió plazas de prácticas remuneradas en entidades públicas para estudiantes y recién egresados, reconociendo la práctica como experiencia a efectos laborales.<sup>9</sup> Este último componente se articuló con la Ley 2043 de 2020, que reconoció legalmente las prácticas como experiencia profesional en concursos y procesos de selección, atendiendo el círculo vicioso “no me contratan porque no tengo experiencia y no tengo experiencia porque no me contratan”.<sup>10</sup> De otro lado, el artículo 196 de la Ley 1955 de 2019 (PND 2018–2022) ordenó remover exigencias de experiencia en empleos públicos de nivel de entrada y fijó metas de vinculación juvenil en el Estado, mandato desarrollado de manera sistemática por la Ley 2214 de 2022, que definió “jóvenes sin experiencia”, dispuso ajustes obligatorios de manuales de funciones para suprimir requisitos de experiencia en cargos iniciales, estableció cuotas mínimas del 10% en plantas temporales, nombramientos provisionales y contratos de prestación de servicios que no requieren experiencia, previó criterios de territorialidad para favorecer talento local y encomendó campañas institucionales de promoción, así como estrategias en concursos de mérito para procurar al menos 10% de vacantes para jóvenes sin experiencia.<sup>11</sup> La Ley 2214, además, ordenó al Gobierno reglamentar una estrategia específica de mercado laboral rural joven, reconociendo la singularidad de barreras en el campo, y dispuso mecanismos de seguimiento por parte del Departamento

ANTONIO  
CORREA

<sup>9</sup> Congreso de la República de Colombia. (2016). *Ley 1780 de 2016*. Gestor Normativo – Función Pública. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=69573>

<sup>10</sup> Congreso de la República de Colombia. (2020). *Ley 2043 de 2020*. (Reseña y aplicación en Gestor Normativo – Función Pública). <https://www.funcionpublica.gov.co>

<sup>11</sup> Congreso de la República de Colombia. (2022). *Ley 2214 de 2022*. Gestor Normativo – Función Pública. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=188266>



## SENADOR ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ

Administrativo de la Función Pública, que debe publicar anualmente los resultados de vinculación juvenil por entidad.<sup>12</sup>

En paralelo, y como respuesta coyuntural a la crisis pospandemia, la Ley 2155 de 2021 creó un subsidio temporal a la nómina para fomentar nuevas contrataciones, con una línea específica del 25% de un salario mínimo para cada joven adicional de 18 a 28 años, por hasta doce meses, administrado por la UGPP. La política probó ser una palanca eficaz de corto plazo: entre julio de 2021 y febrero de 2022 se reportaron 370.140 nuevas vinculaciones cobijadas por el incentivo, de las cuales 286.143 correspondieron a jóvenes, confirmando que los empleadores responden a estímulos directos cuando el diseño reduce fricción operativa y liquidez.<sup>13</sup> No obstante, su carácter transitorio y la ausencia de anclajes de empleabilidad (formación y retención) revelaron la necesidad de institucionalizar un esquema permanente y más integral que heredara lo que funcionó (subsidio directo simple, adicionalidad verificable) y corrigiera lo que no (burocracia del certificado manual, dispersión normativa, débil vínculo con capacitación). Esta evolución, desde un enfoque inicial basado en deducciones tributarias hacia una arquitectura mixta que combina subsidios, exenciones en costos laborales, cuotas públicas, reconocimiento de prácticas y articulación educación-trabajo, es coherente con la evidencia comparada: experiencias de América Latina y Europa muestran que los subsidios puros, en ausencia de formación pertinente y servicios de intermediación robustos, tienen impactos limitados en trayectorias laborales de largo plazo; por el contrario, la combinación de incentivos económicos “inteligentes” con aprendizaje en el trabajo, pasantías masivas y orientación profesional mejora la empleabilidad, reduce el abandono temprano y aminora el riesgo de sustitución o “peso muerto”.<sup>14</sup>

A la luz de estas lecciones, la presente propuesta legislativa plantea un Sistema Integral para el Primer Empleo que unifica y simplifica incentivos, refuerza la condicionalidad a empleo adicional, elimina trámites que hoy desincentivan su uso y vincula explícitamente los apoyos a la empleabilidad del joven. En primer término, resulta indispensable sustituir el cuello de botella procedimental derivado de la exigencia de certificación manual del Ministerio del Trabajo para acreditar el “primer empleo”, requisito que ha implicado cargas documentales (historia laboral, certificados, formatos) y demoras incompatibles con las dinámicas de contratación de mipymes, además del riesgo de glosas tributarias si el soporte no está listo en el ciclo declarativo, por una verificación automática de oficio interoperando PILA-MinTrabajo-

<sup>12</sup> *Ibíd.*, arts. 1–6, 9 y 10 (estrategia de mercado laboral rural joven y transparencia de resultados a cargo del DAFP).

<sup>13</sup> Infobae. (2021, 31 de octubre). *Decreto de subsidios para empresas que generen empleo a los jóvenes ya está firmado*. <https://www.infobae.com/america/colombia/2021/10/31/decreto-de-subsidios-para-empresas-que-generen-empleo-a-los-jovenes-ya-esta-firmado/>; Actualícese. (2022). *Incentivos del Gobierno nacional han generado más de 300 mil empleos*. <https://actualicese.com/incentivos-del-gobierno-nacional-han-generado-mas-de-300-mil-empleos/>

<sup>14</sup> Rinesi, E., *op. cit.*; y lineamientos OIT sobre transición escuela-trabajo citados en la prensa de referencia. Véase también Infobae (2025) sobre brechas de empleabilidad juvenil, *op. cit.*

ANTONIO  
CORREA



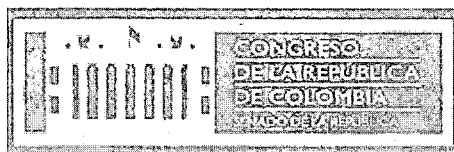
## SENADOR ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ

UGPP-DIAN, que genere un identificador digital con efectos plenos para deducciones y subsidios.<sup>8</sup> Esta medida se alinea con los principios de eficiencia y certeza tributaria, reduce costos de cumplimiento y homologa la práctica con otros prellenados que la administración ya realiza con información exógena. En segundo término, la experiencia del subsidio a la nómina juvenil de 2021-2023 aconseja institucionalizar un apoyo directo equivalente al 25% del salario mínimo por doce meses, compatible con la deducción del art. 108-5 ET, condicionado a incremento neto de empleo verificado por PILA y con pagos automáticos, sin postulaciones mensuales, para maximizar adopción por mipymes.<sup>15</sup> En tercer término, para desalentar estrategias oportunistas de “captura del beneficio” sin inversión en capital humano, se propone un bono de retención y formación: si el joven completa 200 horas de capacitación certificada (SENA u oferentes acreditados) y permanece 12 meses vinculado, el empleador recibe un bono único; esta lógica reconoce el mandato constitucional de formación (arts. 53 y 54), incorpora la recomendación internacional de enlazar subsidios con empleabilidad y favorece la productividad de la empresa.<sup>16</sup> Finalmente, se sugiere un enfoque diferencial territorial: incrementar el subsidio en municipios con desempleo juvenil superior al promedio nacional y cofinanciar transporte y conectividad en zonas rurales, donde las barreras de acceso físico y digital limitan la inserción, en consonancia con acciones afirmativas constitucionales y con el mandato legal de desarrollar mercados laborales rurales para jóvenes.<sup>14</sup>

La coherencia del proyecto con el bloque normativo vigente se asegura mediante armonizaciones puntuales. En materia tributaria, la modificación del artículo 108-5 del Estatuto Tributario para elevar el porcentaje de la deducción, extender su duración a dos años, preservar el tope de 115 UVT y sustituir la certificación manual por interoperabilidad, respeta los principios de legalidad, equidad, progresividad y eficiencia (C.P. art. 338 y 363) y requiere iniciativa o aval gubernamental (C.P. art. 154), como ha recalcado la jurisprudencia. En el campo laboral público, la compatibilidad del sistema con la Ley 2214 de 2022 garantiza que los jóvenes sin experiencia vinculados al Estado mediante relación laboral generen los mismos derechos a incentivos que en el sector privado, y añade un mecanismo de reporte semestral al DAFP y al Congreso para asegurar rendición de cuentas y control político, reforzando la eficacia de las cuotas del 10% en provisionales, temporales y contratos de prestación de servicios que no requieren experiencia.<sup>13</sup> En lo operativo, la DIAN deberá prellenar en los formularios de renta la deducción aplicable con base en el identificador automático, y la UGPP habilitar un tablero de trazabilidad de pagos del subsidio para fortalecer transparencia y control social. Estas medidas no son cosméticas: constituyen el eje de simplificación que, a juicio de la práctica y de la experiencia comparada, marca la diferencia entre un incentivo subutilizado y un programa masivo y costo-efectivo.

La comparación internacional corrobora la senda escogida. En América Latina, los programas que descansaron casi exclusivamente en alivios contributivos a empleadores (por ejemplo, iniciativas argentinas orientadas a eximir cotizaciones durante el primer año de contrato juvenil o el Programa Primer Empleo mexicano de créditos fiscales) exhibieron uso modesto y cuestionamientos de eficacia; México, de hecho, viró hacia un esquema de subsidio directo al

ANTONIO  
CORREA



## SENADOR ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ

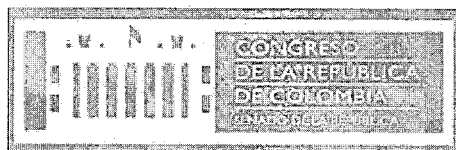
joven-aprendiz (“Jóvenes Construyendo el Futuro”), con cobertura amplia pero retos en la calidad formativa y la inserción posterior, lo que refuerza la idea de que los subsidios deben empalmarse con estándares de capacitación y seguimiento.<sup>15</sup> En Europa, la Garantía Juvenil fijó un compromiso de oferta en cuatro meses de empleo, educación o práctica, y su éxito se asoció a la integración con sistemas de formación dual, orientación y servicios públicos de empleo robustos, no solo a subvenciones puntuales.<sup>16</sup> Esta evidencia converge con las recomendaciones de la OIT: facilitar transiciones escuela-trabajo mediante formación pertinente (incluidas competencias digitales), servicios de intermediación y medidas específicas para jóvenes vulnerables, de modo que los incentivos económicos no operen en vacío sino anclados a la empleabilidad real.<sup>16</sup>

Por todo lo anterior, la exposición de motivos de esta iniciativa subraya cuatro correcciones de diseño imprescindibles. Primero, simplicidad y unificación: un régimen único y estable que incorpore, con reglas claras y automáticas, la deducción del primer empleo y el subsidio a la nómina, evitando la dispersión normativa que ha caracterizado la última década. Segundo, adicionalidad y antiabuso: condicionar los beneficios a empleos realmente nuevos, con verificación objetiva por PILA y cláusulas de recobro ante sustitución o simulación; este es el mecanismo central para reducir el “deadweight” y contener el costo fiscal, alineando la política con el principio de eficiencia tributaria. Tercero, empleabilidad y retención: vincular incentivos con formación certificada y permanencia mínima, para que el primer empleo no sea un episodio efímero sino una puerta de entrada efectiva a trayectorias laborales dignas y productivas. Cuarto, territorialidad y equidad: reconocer las asimetrías urbano-rurales y de género, intensificando apoyos donde las brechas son mayores y articulando con compras públicas, emprendimiento joven y la estrategia de mercado laboral rural prevista por la Ley 2214.<sup>14</sup> Con estas piezas, la ley no se limita a “abaratarse” la contratación juvenil; construye un ecosistema donde contratar jóvenes es sencillo, verificar adicionalidad es automático, formar y retener tiene premio y el Estado rinde cuentas periódicamente de resultados ante la ciudadanía y el Congreso.

Esta propuesta no pretende desconocer los avances logrados; los ordena, los potencia y corrige sus fallas. Su aspiración es que la política de primer empleo deje de ser un mosaico de buenos propósitos con baja adopción, para convertirse en un sistema integral, simple y evaluable que, año tras año, demuestre en cifras su contribución a cerrar la brecha de desempleo juvenil, elevar la formalidad y aumentar la productividad del trabajo joven en Colombia. Esa es, en suma, la razón de ser de este proyecto.

<sup>15</sup> La Jornada. (2009, 14 de marzo). *Fallido, el principal programa de Calderón para generar empleos*. <https://www.jornada.com.mx/2009/03/14/economia/016n1eco>; referencias al proyecto argentino y debates OIT en Rinesi, E., *op. cit.*; para Paraguay, véase: Congreso de la Nación (PY). *Ley 1980/2002 – De primer empleo* y expedientes de reforma (SILPy). <https://silpy.congreso.gov.py/descarga/expediente-2231>

ANTONIO  
CORREA



## SENADOR ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ

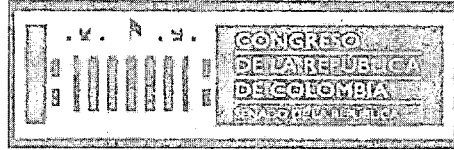
### IV. Marco constitucional y legal.

El presente proyecto de ley encuentra sustento en varios mandatos de la Constitución Política de Colombia que orientan la acción estatal hacia la protección y promoción del trabajo digno, la igualdad material y la intervención económica en beneficio del interés general. En primer lugar, el artículo 25 reconoce el trabajo como un derecho fundamental y como una obligación social que goza de la especial protección del Estado, lo cual exige que se adopten políticas públicas que faciliten el acceso efectivo al empleo formal, particularmente para los jóvenes que enfrentan mayores barreras de inserción. En segundo término, los artículos 53 y 54 consagran los principios mínimos fundamentales del trabajo y el deber estatal de promover la formación y habilitación profesional y técnica, lo que legitima la inclusión de incentivos asociados a capacitación y retención laboral. El artículo 13, a su vez, establece la igualdad real y efectiva y habilita al legislador para expedir medidas de acción afirmativa a favor de poblaciones en situación de desventaja, entre ellas los jóvenes, quienes históricamente presentan tasas de desempleo superiores al promedio nacional y enfrentan la exigencia desproporcionada de experiencia previa.

En el campo económico y tributario, los artículos 333 y 334 de la Carta autorizan al Estado a intervenir en la economía con el fin de mejorar la calidad de vida, promover la productividad y asegurar el acceso al empleo, lo que avala la implementación de deducciones fiscales y subsidios condicionados como instrumentos legítimos de política pública. El artículo 338 establece la reserva de ley en materia tributaria y exige que el legislador defina de manera clara los elementos esenciales de los beneficios fiscales, mientras que el artículo 363 fija los principios de equidad, eficiencia y progresividad que deben orientar toda política impositiva y que se cumplen en este proyecto al limitar los beneficios a empleos realmente nuevos y al establecer topes que eviten concentraciones inequitativas. Asimismo, el artículo 154 de la Constitución señala que las disposiciones en materia tributaria deben iniciar su trámite en la Cámara de Representantes y contar con iniciativa o aval del Gobierno Nacional cuando impliquen afectación de ingresos públicos, lo que refuerza la necesidad de acompañar esta iniciativa con el correspondiente análisis fiscal conforme a la Ley 819 de 2003.

Adicionalmente, el proyecto respeta los principios de la función administrativa consagrados en el artículo 209, al proponer mecanismos de interoperabilidad de datos que garantizan eficiencia, celeridad y transparencia en la verificación de la condición de primer empleo, en armonía con el derecho fundamental al habeas data (artículo 15) y con la Ley Estatutaria 1581 de 2012 sobre protección de datos personales. Por último, el artículo 114 recuerda que corresponde al Congreso hacer las leyes y ejercer control político sobre su ejecución, de manera que el mandato de evaluación anual previsto en el articulado se integra al sistema de pesos y contrapesos propio del Estado social de derecho.

ANTONIO CORREA  
Senador



## SENADOR ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ

### V. Conflictos de Interés.

Teniendo en cuenta el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992", y de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, el cual establece que:

*"Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos De intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones. Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.*

*a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*

*b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*

*c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*

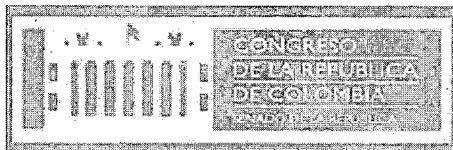
*(...)"*

Igualmente, El Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, determinó:

*"No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles..."*

Bajo este marco, se considera que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley, a pesar de su carácter general y extenso en la materia que trata, podría crear conflictos de interés en tanto al congresista o pariente dentro de los grados de ley sea beneficiario con los términos dispuestos en la presente ley. En este sentido, es importante subrayar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación de la

ANTONIO  
CORREA



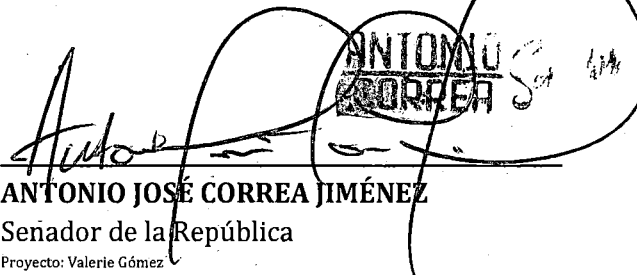
**SENADOR ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ**


iniciativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar inmerso

**VI. Impacto Fiscal.**

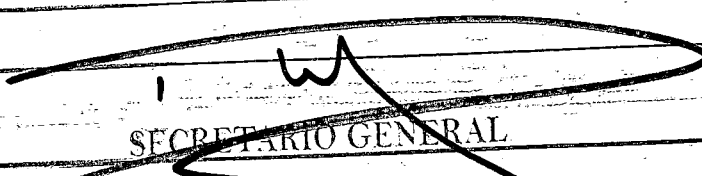
El proyecto exige la presentación de un estudio de impacto fiscal en cumplimiento de la Ley 819 de 2003, asegurando sostenibilidad y fuentes claras de financiación.

Cordialmente,

  
**ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ**  
 Senador de la República  
 Proyecto: Valerie Gómez  
 Revisó: Carlos Giraldo

 **SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL**

EL día 30 de Septiembre del año 2020  
 Ha sido presentado en este despacho el  
 Proyecto de ley X Acto legislativo         
 No. 278 Con su correspondiente  
 Exposición de Motivos, suscrito Por:         
H. C. Antonio José Correa Jiménez

  
**SECRETARIO GENERAL**