

1-1-2017

# Beneficios tributarios para las empresas que generen empleo : los cambios establecidos en la Ley 1819 de 2016 con relación a la Ley 1429 de 2010

Nestor Javier Varela Guzmán

Wilther Yesid López

Follow this and additional works at: [https://ciencia.lasalle.edu.co/contaduria\\_publica](https://ciencia.lasalle.edu.co/contaduria_publica)

---

## Citación recomendada

Varela Guzmán, N. J., & López, W. Y. (2017). Beneficios tributarios para las empresas que generen empleo : los cambios establecidos en la Ley 1819 de 2016 con relación a la Ley 1429 de 2010. Retrieved from [https://ciencia.lasalle.edu.co/contaduria\\_publica/661](https://ciencia.lasalle.edu.co/contaduria_publica/661)

This Trabajo de grado - Pregrado is brought to you for free and open access by the Facultad de Ciencias Administrativas y Contables at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in Contaduría Pública by an authorized administrator of Ciencia Unisalle. For more information, please contact [ciencia@lasalle.edu.co](mailto:ciencia@lasalle.edu.co).

**Beneficios tributarios para las empresas que generen empleo: los cambios establecidos en la Ley 1819 de 2016 con relación a la Ley 1429 de 2010.**

**N.J. Varela, Y. Lopez**  
**Universidad de la Salle**

**Resumen**

Garantizar el derecho al trabajo es un deber del Estado Colombiano en cumplimiento a los acuerdos celebrados en el plano internacional y lo establecido en la Constitución Política. En Colombia —como país en proceso de crecimiento económico y cuya población presenta grandes dificultades socioeconómicas— esta obligación se hace cada vez más apremiante, y se ha materializado en un esfuerzo por establecer una agenda de política pública laboral que ha logrado impulsar acciones jurídicas para favorecer la creación y generación de empleo en el país. Estas políticas con beneficios tributarios otorgados inicialmente por medio de la Ley 1429 de 2010, fueron creadas para aquellas empresas que vincularan como trabajadores a personas en situación de vulnerabilidad (jóvenes menores de 28 años, mujeres mayores de 40, y personas en proceso de reintegración social, desplazamiento o discapacidad). Con la reforma tributaria estructural, creada mediante la Ley 1819 de 2016, estos beneficios recibieron modificaciones que pueden afectar la generación de empleo en el país. El presente trabajo se plantea con el fin de hacer una revisión en torno a estos cambios y los efectos que puede tener en la promoción y generación de trabajo en el país. Para dar alcance al objetivo planteado, se desarrolló el trabajo mediante la aplicación de un enfoque cualitativo que permitió poner en evidencia, que mientras la Ley 1429 de 2010 se enmarcó dentro de la búsqueda de una promoción de las posibilidades de trabajo para el país a partir de beneficios tributarios, el artículo 100 de la Ley 1819 de 2016 pone en el limbo el cumplimiento de las políticas públicas laborales, al suprimir este tipo de beneficios.

**Palabras clave:** derecho al trabajo, promoción del trabajo, Reforma Tributaria Estructural, política pública laboral colombiana.

## ***Abstract***

To guarantee the right to work has become one paramount task and obligation of national government, in relation to the adscription to international decrees and the guidelines provided by Colombian Constitución Política. In Colombia —a country in development with a population that suffers from socioeconomic difficulties and needs— this obligation is pressing. Derived from what could be considered as a national public policy, national government has carried out different legal actions to benefit the generation of jobs in the country. Mainly, this actions consisted on granting tributary benefits, by Law 1429/2010, to those business and organizations that hired people in condition of vulnerability (young adults less than 28 years-old, women elder than 40 years-old, and people in process of social reintegration, with incapability or that were forced out of their homes in relation to Colombian violent conflict). By the enactment of Law 1819/2016 these benefits were modified in ways that could deteriorate the creation of jobs in the country. This article's aim consists on making a revision of the changes of these benefits brought by Law 1819/2016 and their effects on the possibility of generating jobs. To do this, a qualitative research has been carried out. As a result, it has been established that, while Law 1819/2010 was accordant to the promotion of jobs in the country through the creation of tributary benefits to new enterprises, article 100 of Law 1819/2016 proposes a legal limbo for the fulfilment of national labor public policies, by suppressing such benefits.

**Key words:** right to work, job enforcement, Structural Tributary Reform, Colombian public policy on labor.

## Introducción

El trabajo es una actividad social que en la época moderna se constituye en un factor clave para el crecimiento personal, la subsistencia diaria y la estabilidad económica y política de los países (Lindón, 1997; Bakely & Green, 2013). La falta de trabajo formal se puede convertir en un catalizador de crisis políticas y sociales (Levitt & Dubner, 2005; Diwan, 2013). Esta fue una de las razones, por ejemplo, de la Primavera Árabe (Hoffman & Amaney, 2012; Diwan, 2013) y de la deposición del dictador rumano Nicolae Ceausescu (Levitt & Dubner, 2005). En ambos casos se trató de una revolución marcada por una alta población joven que no tenía acceso a trabajos dignos, con lo cual su calidad de vida y sobrevivencia se veían negativamente afectadas, por lo que la oposición violenta al régimen se veía como la única alternativa viable para acceder a estos derechos (Diwan, 2013; Hoffman & Amaney, 2012; Levitt & Dubner, 2005). Este es un indicador de que las garantías del trabajo se constituyen en una obligación para garantizar el bienestar de la población y la estabilidad política de los Estados.

Debido a las implicaciones de la falta de empleo, dentro de los fines del Estado tendientes a favorecer el bienestar de su población, parte de la labor de los gobiernos, consiste en establecer las medidas mediante las cuales los habitantes del territorio puedan acceder a trabajos justos y dignos que les garanticen satisfacer sus necesidades y deseos (Bernal, 2008; Canessa, 2012; Anyon, 2014). Por esta razón, se ha establecido un Derecho Internacional del Trabajo (DIT), en torno al cual la Organización Internacional del Trabajo (OIT) —principal mas no exclusivo— emite recomendaciones para los países del mundo, y establece convenios que regirán la forma en la que los Estados traten este derecho (Canessa, 2012; Platzer & Rüb, 2014). Como estado constitucional y Social de Derecho (Const., 1991, art. 1), Colombia debe acatar estas disposiciones sobre DIT, tanto como las del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), el Derecho Internacional

Humanitario (DIH) y las normas del Comercio Internacional (CI) (Canessa, 2012; García, 2011; Platzer & Rüb, 2014).

Por esta razón, el preámbulo de la Constitución Política (CP) de Colombia establece:

El pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, [...] con el fin de fortalecer la unidad de la nación y asegurar a sus integrantes [...] la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz [...] decreta, sanciona y promulga la siguiente Constitución Política de Colombia. (Const., 1991, preámbulo)

Esto quiere decir que la garantía del derecho al trabajo se considera en el país, como un fin primario de la organización social y política nacional, tan importante como el derecho a la vida, la justicia, la igualdad, la libertad, la convivencia y la paz. El mismo ordenamiento establece en el artículo 25, “El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”. En este sentido, se puede ver que el Estado colombiano se encuentra en la obligación de crear medidas mediante las cuales se favorezca la obtención de empleos en la ciudadanía.

La generación de nuevas oportunidades de empleo resulta ser un tema de vital importancia para el apoyo efectivo en el desarrollo sostenible del país, incidiendo de una manera positiva en la economía y en las posibilidades que tienen las personas de obtener ingresos, experiencia y conocimientos necesarios que les permitan mejorar progresivamente su calidad de vida (Secretaría de Desarrollo Sostenible, 2015). Por tanto, es fundamental promover iniciativas y estrategias en el plano legal y social y normativo que apoyen y faciliten el acceso al empleo por parte de la población que aún no posee experiencia en el mercado laboral, o que por situaciones relacionadas con su edad o situación social se les complica ser elegidos en los procesos de selección de personal. De esta forma, se configura en

el país una agenda de políticas públicas en relación con favorecer el trabajo digno y brindar oportunidades de ingreso al mercado laboral para aquellas personas que cuentan con dificultades físicas, sociales y de formación<sup>1</sup> (Secretaría de Desarrollo Sostenible, 2015). De manera particular, en el país se han creado acciones jurídicas para proteger a personas en situación de vulnerabilidad, como adultos mayores, madres cabezas de familia y jóvenes, dentro de las cuales se contemplan acciones para favorecer su acceso al trabajo digno<sup>2</sup>, lo cual evidencia la configuración del trabajo dentro de una agenda política nacional (Farné & Rodríguez, 2015). El trabajo es una preocupación transversal.

Unas de las medidas tomadas para favorecer el trabajo tienen que ver con las garantías constitucionales para la empleabilidad, entendida esta como las condiciones que califican a una persona para obtener trabajos en ramas específicas de los sectores económicos y académicos (Jiménez & Vargas-Hernández, 2016). Es así como el artículo 26 Superior establece la libertad de profesión de organizaciones colegiadas por sectores y profesiones. El artículo 27 *ibídem* establece la libertad de aprendizaje, como una forma de crear capacidad y habilidades para el trabajo. En este marco, se pueden incluir las acciones del estado por mejorar el acceso a la educación superior y la validación y homologación de títulos profesionales<sup>3</sup>.

Otro tipo de estrategias están encaminadas a otorgar beneficios tributarios a aquellas empresas que otorguen empleos a personas en situación de vulnerabilidad

---

<sup>1</sup> El Distrito de Bogotá ha sido el primero en conformar abiertamente una Política Pública de Trabajo Decente y Digno (PPTDD), la cual hace parte de la Política Pública de Productividad, Competitividad y Desarrollo Socioeconómico (PPPCDS). En el documento de formulación de la política, la Secretaría de Desarrollo Sostenible de Bogotá (2015) ha asegurado que se trata de la consolidación de una agenda distrital y nacional en torno al trabajo. Por otra parte, se habla también de las Políticas Públicas para la Economía Solidaria en Colombia (Martínez, 2015).

<sup>2</sup> En el campo de la población en situación de discapacidad se tienen a la Ley 1346 de 2009 y la Ley 1618 de 2013, en las cuales se fomenta su acceso al mercado laboral en condiciones de igualdad. En el caso de las mujeres, se tiene la atención prestada a las diferencias salariales y discriminación por género, las cuales fueron atendidas por la Ley 1496 de 2011. Igualmente, en el marco del posconflicto, una parte del *Acuerdo final* contempla acciones para favorecer el acceso a trabajos dignos para guerrilleros desmovilizados, tanto en el campo como en la ciudad.

<sup>3</sup> Con programas como “Ser Pilo Paga”, la Ley 1429 de 2010 o Ley del Primer Empleo, y la Resolución 5547 de 2005 del Ministerio de Educación Nacional, sobre la homologación de títulos obtenidos en el extranjero.

(como mujeres, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, jóvenes, etc.). Este tipo de estrategias serán las estudiadas en el presente artículo, particularmente aquellas ofrecidas a las pequeñas empresas, pues en estos beneficios particulares se beneficia tanto la generación de empleo como el crecimiento económico nacional.

El objetivo general de este artículo es hacer un análisis en torno a los beneficios de gracia y progresividad de los impuestos de renta y parafiscales incluidos por la Ley 1819 de 2016 y la Ley 1429 de 2010, los efectos que estas pueden tener en la promoción del trabajo en el país, y la consecuente inserción y estabilidad en el empleo. El análisis parte del estudio de los artículos concernientes de los cuales se desprenden los siguientes: a) establecer los antecedentes de la Ley 1429 del 2010, y la forma en que se ha establecido como una herramienta para apoyar el desarrollo económico y la reducción del trabajo informal en el país, así como sus problemas de aplicación b) indagar sobre los beneficios tributarios y de parafiscales contenidos en la Ley 1429 de 2010, c) estudiar el impacto que ha tenido la Ley en el plano económico y laboral, a nivel de reducción de la informalidad y apoyo al fortalecimiento empresarial. Se abordará esto desde un enfoque cualitativo, que parte de la revisión teórica y del marco jurídico actualmente existente en la materia.

### **Materiales y método**

El artículo se elaboró aplicando una técnica cualitativa con enfoque descriptivo que permitió identificar, determinar y caracterizar las formas en las que se crea un incentivo a la generación del trabajo en el país, debido a que se busca revisar los cambios introducidos por la Ley 1819 de 2016 en relación con los beneficios tributarios a empresas, que previamente habían sido creados mediante la Ley 1429 de 2010, y a partir de allí, se estableció la comparación que permitió la revisión de los cambios y sus efectos.

Se tomaron como fuentes primarias para la elaboración del artículo: i) los cuerpos textuales de las leyes 1429 de 2010 y 1819 de 2016, ii) las teorías de

doctrinantes sobre el fomento del trabajo en los estados modernos actuales, iii) la información estadística sobre empleo. Y como fuentes secundarias, se tomaron las teorías presentadas por doctrinantes y académicos en relación con la generación de empleos tras la promulgación de la Ley 1429 de 2010, ii) la revisión de los estudios sobre empleo en Colombia, previo a la Ley 1429 de 2010. A continuación se presentan los resultados de la investigación.

## **Resultados**

En esta sección se exponen los resultados de la investigación, de manera que se identifiquen los cambios en beneficios tributarios para las empresas que generen empleos para personas en situación de vulnerabilidad. Se presentará primero de manera compleja a la Ley 1429 de 2010 y posteriormente a la Ley 1819 de 2016.

### **1. Ley 1429 de 2010: antecedentes y panorama general de los beneficios tributarios para generar empleos**

La ley 1429 de 2010 se creó con la finalidad de formalizar y generar empleo, y estableció que las empresas que estuvieran creadas, o fueran creadas en vigencia de la ley, serían beneficiarias de estos incentivos, que redundarían en un ahorro económico, dado que las tarifas aplicables a los impuestos que están obligadas a declarar pasarían desde ser exentas con tarifa 0% y aumentarían progresivamente. Estos beneficios tributarios fueron aplicados a las empresas que vincularan en su nómina de personal a jóvenes menores de 28 años (art. 9), mujeres mayores de 40 (art. 11), y personas en proceso de reintegración social, situación de desplazamiento o discapacidad (art. 10). Cabe aclarar que estos incentivos están destinados a empresas en sus etapas de conformación (art. 1), las cuales se consideran pequeñas, siempre y cuando su “personal no sea superior a 50 trabajadores y cuyos activos totales no superen los 5.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes” (art. 2). Dentro de los beneficios tributarios que pueden recibir las empresas que contraten a personas que normalmente han sido excluidas del mercado laboral, se encuentran los “incentivos a la tasa, incentivos al capital,

períodos de gracia, incremento de las garantías financieras y simplificación de trámites y parafiscales” (art. 3). Según las apreciaciones de Meneses y Quintero (2013), el objetivo central de este tipo de incentivos económicos es el de modificar la relación costo beneficio entre la formalidad e informalidad laboral, de tal manera que resulte atractiva la formalidad, estimulando así la creación de nuevas empresas pequeñas.

Sin duda alguna, a través de la expedición de esta Ley, se pretendió no solo apoyar las posibilidades para que todas las personas pudieran acceder a un trabajo en condiciones de dignidad y estabilidad laboral, sino que también ayudara a mejorar la formalización y desarrollo de la economía nacional (Domínguez, 2011). Esto se puede lograr, explica Chapman (2015) mediante una estrategia en la que, a través de los incentivos que apoyan la generación y estabilización de las empresas, se fomenten al mismo tiempo nuevas oportunidades de empleo.

Sin embargo, una de las principales problemáticas que existen en torno a la Ley 1429 de 2010 consiste en que, a pesar de que ha tenido una relevante difusión en torno a los beneficios tributarios que pueden obtener las empresas que se acojan, esta no cumplió de manera efectiva con su finalidad principal, que era crear pequeñas empresas, incrementar la oferta laboral y reactivar la economía, pues aún es muy limitada la cantidad de empresas que poseen estos beneficios (Farné & Rodríguez, 2013). Esta situación se puede evidenciar en los resultados arrojados en la investigación desarrollada por Meneses y Quintero (2013), quienes plantean que después de la promulgación de la Ley 1429 de 2010, para el 31 de marzo de 2012, se inscribieron de 238.556 empresas nuevas en el país, se postularon 7.345 empresas como posibles beneficiarias, de las cuales solo 6.441 cumplieron con todos los requisitos para lograr acceder a los beneficios: cifra que representa tan solo el 2,7% del total de empresas creadas en Colombia entre el 2010, el 2011 y comienzos del 2012.

Igualmente, en el estudio planteado por el Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social (2011), se concluye que a pesar de propuestas

importantes para fomentar el empleo y reducir la informalidad laboral, mediante la Ley 1429 del 2010, aún persiste en Colombia una enorme brecha entre trabajadores calificados y los no calificados, que tienen, en general, menores estímulos para participar en el mercado laboral, y que cuentan con mayores obstáculos y dificultades para emplearse. Esto se puede comprobar al reconocer que la tasa de desempleo para la población no calificada en el 2009 era de 11,9, mientras que para el 2011, luego de un año de haber sido aprobada y reglamentada la Ley 1429 del 2010, solo bajó a 11,4% (DANE, 2012).

Para López (2012), desde el 2010 se ha mantenido una constante en el bajo índice de empresas acogidas a los beneficios tributarios ofrecidos por la Ley 1429 del 2010. Esto, principalmente, se puede deber a tres razones principales. La primera de ellas es un probable *desconocimiento sobre la norma por parte de los empresarios* (López, 2012). La Ley les permite a los beneficiarios: a) pagar progresivamente su impuesto sobre la renta<sup>4</sup> (Ley 1429, 2010, art. 4), al igual que los parafiscales y aportes al SENA, ICBF y FOSYGA<sup>5</sup> (art. 5), en el pago del impuesto de Industria y Comercio (art. 6) y en el pago de la matrícula mercantil y su renovación<sup>6</sup> (art. 7). b) no ser “objeto de retención en la fuente, en los cinco (5) primeros años gravables a partir del inicio de su actividad económica, y los diez (10) primeros años para los titulares del párrafo 1<sup>o7</sup>” (art. 4, par. 2°). Para ser acreedor de estos beneficios, las empresas deben tener un personal no “superior a 50 trabajadores y [sus] activos totales no superen los 5.000 salarios mensuales legales vigentes” (art. 2). Además de esto, deberán emplear a mujeres mayores de cuarenta años (art. 11), jóvenes menores de 28 años (art. 3) y personas en situación de

---

<sup>4</sup> Durante los primeros dos años gravables, una vez ha iniciado su actividad económica principal, y ha sido catalogado como beneficiario de los estímulos los emprendedores estarían exentos de pagar la totalidad de su impuesto a la renta. En el tercer año pagarán el 25% del impuesto a la renta; en el cuarto, el 50%; en el quinto, el 75% y en el sexto año pagarán finalmente la totalidad de este.

<sup>5</sup> La progresividad se establece de manera similar al pago de impuesto de renta. Es decir, dos años iniciales con exención total, y el aumento progresivo de 25% en cada año consecutivo, hasta llegar al 100% en el sexto año.

<sup>6</sup> En este caso, pagarán el 0% de la matrícula mercantil, el 50% de su primera renovación, el 75% de su segunda renovación y el 100% a partir de la tercera renovación.

<sup>7</sup> Se trata de las empresas que se conformen después de la promulgación de dicha Ley y que tengan como “domicilio principal y desarrollen toda su actividad económica en los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés” (Ley 1429, 2010, art. 4, par. 1°).

discapacidad, desplazamiento y/o reintegración (art. 10); en el caso de los últimos (personas en situación de discapacidad, reintegración y desplazados) es obligatorio que estén registrados ante la autoridad competente (art. 10).

La segunda razón se relaciona con que *los incentivos no sean realmente tan atractivos para las personas que quieren formar una pequeña empresa* (López, 2012). Esto puede deberse, tal vez, a que el acceder a un proceso de formalización de la actividad económica a realizar les implicaría incurrir en gastos que no tendrían al optar por la vía de la informalidad. En el caso de los desplazados, personas en situación de discapacidad y reintegración se trata de tres años por empleado (art. 10, par. 2°), en el de las mujeres mayores de cuarenta años, se establece un período de gracia de dos años (art. 11, par. 5°). Si las empresas no han logrado llegar a un punto de equilibrio o ganancias al llegar a su tercer año se verán comprometidos a pagar con aportes tributarios y parafiscales para los que no pueden estar preparados económicamente. Por lo cual, pueden llegar a favorecer la informalidad, sobre el establecimiento oficial de su emprendimiento (López, 2012). La tercera causa es que *aún se mantiene una cultura laboral en el país según la cual no es apropiado, para los intereses de una empresa, contratar a jóvenes sin experiencia, a mujeres mayores de 40 años o a personas que, debido a su condición social o discapacidad, se presume que no pueden aportar la misma calidad en el desempeño de las funciones laborales* (López, 2012). Las razones expuestas por López (2012) para entender la falta de efectividad de la Ley 1429 de 2010, permiten comprender una situación conflictiva en el panorama laboral del país. En primer lugar, se tiene una falta de comunicación con personas jurídicas y naturales sobre sus beneficios y la importancia de contratar personal joven, mujeres y personas vulnerables. En segundo lugar, no se han atacado las causas estructurales que fomentan la informalidad laboral y de formación de empresas; para resolver esto, se hace necesario entender el fenómeno de esta informalidad, tanto a través de beneficios tributarios como incluso socioculturales e ideológicos. Y, en tercer lugar, la no contratación de estas personas en situación de vulnerabilidad, incluso cuando hay incentivos de por medio, permite entender la problemática social y laboral en la

que viven, por lo cual urge la intervención estatal, lo que se entiende como apropiada y pertinente a esta norma.

Teniendo en cuenta que es muy bajo el índice de empresas acogidas a los beneficios de esta Ley —cuyo objetivo principal es disminuir la informalidad laboral a partir de la estimulación económica para las pequeñas empresas (art. 1)— es válido decir que no se ha podido apoyar significativamente la generación y formalización de empleo. Según Meneses y Quintero (2013), la Ley 1429 del 2010 no se ha podido convertir en una herramienta importante para disminuir la informalidad. A partir de lo que dicen estos autores, se puede entender una obligación, estatal, académica y gremial para analizar estructuralmente las razones por las cuales no se han logrado alcanzar los objetivos esperados.

Sumada a estas problemáticas, un elemento que puede estar limitando la posibilidad que nuevas empresas se acojan a los beneficios tributarios y parafiscales de la Ley 1429 del 2010 son las reformas tributarias que le sucedieron: Ley 1607 de 2012 y Ley 1819 de 2016. En cada una de estas leyes se incluyeron cambios y modificaciones en los beneficios que pueden obtener los empresarios, siendo la última Reforma Tributaria Estructural, Ley 1819 de 2016, la que más amerita revisión en tanto a las modificaciones que se han hecho para favorecer la creación de empleos en relación con las obligaciones en pago de impuestos y parafiscales. En cualquier caso, sea cual sea la razón por la que mediante la aprobación de la Ley 1429 del 2010 no se lograron obtener los resultados esperados es importante analizar y detallar debidamente dichos incentivos, reconociendo las facilidades y oportunidades a las que podría dar alcance las pequeñas empresas para iniciar fácilmente sus operaciones, mejorando sus posibilidades de accesibilidad al mercado, rentabilidad, crecimiento y competitividad.

Ya sea por desconocimiento o falta de divulgación de la Ley 1429 del 2010, o por falta de claridad sobre los incentivos que benefician a los empresarios donde se pueda considerar que no son tan atractivos para su empresa, o por las nuevas dudas que se han generado a través de la última reforma tributaria, resulta

importante hacer un análisis que permita reconocer con claridad todos los beneficios, facilidades y exenciones generadas a nivel tributario y de parafiscales. Para lograr esto, se iniciará por entender los antecedentes normativos de esta ley.

En la segunda mitad del siglo XX inició para Colombia una época marcada por la injerencia de organismos internacionales de corte neoliberal como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, así como del gobierno estadounidense (Escobar, 2007). Así, llegaron misiones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para revisar el estado de desarrollo económico nacional en 1970 y otra dirigida por el profesor Hollis Chenery en 1986 (Tejada & Latorre, 1988; López, 1986; Espinel, 2016). Sendas misiones se encargaron de revisar el estado de la generación de empleo en el país. Ambas arrojaron que existía una falla clara en el crecimiento económico del país relacionada con la falta de empleos. La misión de la OIT permitió ver problemas estructurales que obligaban al gobierno nacional a adelantar políticas públicas para mejorar la condición de vida de las personas, a la vez que propender por el desarrollo económico colombiano (Tejada & Latorre, 1988; Espinel, 2016). Es así como se puede ver en el país que el fomento del empleo ha sido una problemática clave desde el momento en que Colombia empezó a abrirse hacia los mercados internacionales y buscó su incorporación en entidades financieras mancomunadas. Es decir, desde que se han realizado estudios económicos en Colombia, la falta de empleo ha sido una preocupación.

Lo particularmente llamativo de los resultados encontrados en la década de los setenta es la similitud con las condiciones sociales y económicas que se presentan en la actualidad. Espinel (2016) señala que dentro de los resultados de la misión de la OIT se encontró que la situación de empleo en el país atravesaba una dura situación debido a: i) el incremento de la población en edad de trabajar que se asentaba en las ciudades, haciendo crecer las dinámicas de problemas demográficos urbanos, ii) el incremento en los procesos de urbanización, iii) la preponderancia de la economía urbana sobre la rural. En la actualidad, estas

circunstancias no han cambiado. Se tiene que existe un desbalance entre el campo y la ciudad, en el que prima lo urbano en términos económicos, sociales y culturales (Ruiz & Delgado, 2008; Jaramillo, 2006). Esta situación está relacionada con la existencia de un conflicto armado que ha restado valor a la tierra y que ha obligado a millones de personas a salir de sus hogares para buscar formas de subsistencia en las ciudades, aumentando así la población urbana en el país (Jaramillo, 2006; Rivera, 2003; Forero, 2003; Gómez *et al.*, 1999). A raíz de esto se ha hecho necesario incrementar los procesos de urbanización en el país para solucionar los problemas de déficit de viviendas (BBVA Research, 2016; Naranjo, 2004; Sánchez & España, 2012). A partir de lo anteriormente expuesto, se evidencia una realidad que no ha variado en gran medida desde los años setenta. Se tienen las mismas condiciones que la OIT evidenció y por las cuales urgió al gobierno nacional a implementar políticas públicas para mejorar el empleo, sin que hubiera riesgo de estancamiento económico y crisis social. Dentro de lo que se sugirió se buscó incrementar los impuestos para generar los ingresos necesarios para fomentar programas de inversión en diferentes sectores económicos rurales y urbanos, de manera que se garantizara la acción de generación de empleo. Estas medidas fueron necesariamente acatadas por el gobierno. Sin embargo, el hecho de que la realidad se repita a lo largo de cerca de siete décadas implicaría entender que las medidas tomadas no han sido lo suficientemente efectivas.

Por su parte, la misión Chenery evidenció que en Colombia existe un amplio porcentaje de la población que laboraba de manera informal (cerca del 50%), de lo cual reciben bajos ingresos que no son convenientes para el crecimiento económico nacional o para garantizar el acceso a bienes y servicios básicos para soportar una vida en condiciones dignas (Espinel, 2016). Esta situación tampoco se ha modificado tras tres décadas de los resultados obtenidos por la misión Chenery. Según el DANE (2017), la ocupación informal alcanzó un 47,4%, siendo las ciudades que más presentaron este problema Cúcuta (68,9%), Sincelejo (66%) y Valledupar (62%).

Al comparar los resultados se hace evidente que en las últimas décadas la situación de falta de empleos formales en el país no ha variado, como tampoco las estructuras que fomentan la falta de contratación en el país. Se tiene una vida urbana que ha aumentado su población debido a dinámicas del conflicto armado que establecen una relación jerárquica entre la ciudad y el campo, impidiendo el desarrollo urbano y centrando la economía nacional en la urbana. Ante esta perspectiva, se hace urgente la intervención estatal para mejorar las condiciones laborales de la población (Espinel, 2016), sobre todo, si se tiene en cuenta que para Tejada y Latorre (1988), tras una década de la publicación de los resultados de la misión de la OIT, el gobierno nacional todavía no había cumplido con las estipulaciones del organismo internacional.

Las acciones de fomento del empleo iniciaron en 2002, con la promulgación de la Ley 789 de ese mismo año, y mediante la cual se consolida el Sistema de Protección Social, en el que:

“Se constituye como el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos. Para obtener como mínimo el derecho a: la salud, la pensión y al trabajo. [...]El sistema debe crear las condiciones para que los trabajadores puedan asumir las nuevas formas de trabajo, organización y jornada laboral y simultáneamente se socialicen los riesgos que implican los cambios económicos y sociales. Para esto, el sistema debe asegurar nuevas destrezas a sus ciudadanos para que puedan afrontar una economía dinámica según la demanda del nuevo mercado de trabajo bajo un panorama razonable de crecimiento económico.” (Ley 789, 2002, Art 1)

Es decir, se buscó crear un sistema que protegiera a los empleados y que fuera consciente de la realidad de las dinámicas económicas nacionales. De esta forma, se crea un panorama jurídico que obliga a la administración pública a adelantar acciones que fomenten el empleo en el país y que permitan a las personas

en situación de vulnerabilidad poder trabajar para acceder a una mejor calidad de vida. Se crea, entonces, formalmente un marco de protección de los derechos laborales en el país.

Tras esto, se creó la Política Nacional de Competitividad, instaurada en el CONPES 3527 (Departamento Nacional de Planeación, 2008). En relación con la Política Nacional de Competitividad se tiene la creación de una Política Pública de Trabajo Decente y Digno (PPTDD) por parte de la Alcaldía Distrital. En este, la Secretaría de Desarrollo Sostenible (2015) propone que garantizar el derecho al trabajo es una obligación de la administración pública, ya que involucra la mejora de la calidad de vida de la población.

La Política Nacional de Competitividad y la PPTDD buscan incentivar la economía nacional. Dentro de las acciones propuestas se formula: i) la importancia de fomentar la productividad y el empleo, ii) y formalizar la apuesta empresarial y laboral; con esto, se busca garantizar los derechos al trabajo, en el marco de la dignidad humana (Departamento Nacional de Planeación, 2008). Bajo esta perspectiva, en el país se considera que los beneficios para las empresas se consideran también un beneficio para la población nacional y la oferta de empleos. Se conforma, así, una lógica en la cual beneficiar a empresarios traerá beneficios para la población. Los beneficios tributarios introducidos por la Ley 1429 de 2010 funcionan bajo esta lógica.

Desde las perspectivas que anteceden, se puede ver que la puesta en marcha de la Ley 1429 de 2010 surge con la intención de propiciar la “formalización y la generación de empleo” (art. 1), a partir de la generación de “incentivos a la formalización en las etapas iniciales de creación de empresas; de tal manera que aumenten los beneficios y disminuyan los costos de formalizarse” (art. 1). De esta manera, se puede ver que se une la generación de empleo con la formalización de empresas, lo cual se ancla con puntos clave en la Política Nacional de Competitividad. A partir de una revisión hermenéutica se hizo evidente que el foco

de esta normativa consiste en la creación de condiciones para mejorar y facilitar el emprendimiento y la formalización de las empresas existentes en el país.

De esta forma, el artículo tercero, con el que se introducen las acciones para favorecer las empresas se proponen programas de incentivos económicos en la forma de microcréditos pero también, en aras de favorecer el empleo, se sugieren “herramientas como: incentivos a la tasa, incentivos al capital, períodos de gracia, incremento de las garantías financieras que posee el estado y simplificación de trámites” (art. 3). De este modo, los parámetros al respecto son los que se relacionan a continuación:

### **1.1. Progresividad del pago del impuesto de renta**

Para aquellas organizaciones privadas nacientes que contraten a mujeres mayores de cuarenta años, jóvenes mejores de 28 y personas en situación de discapacidad, desplazamiento o reintegración social (art. 4), una de las primeras obligaciones que surgen en el momento de formalizar empresa. Es declarar la renta sobre sus ingresos y patrimonio y el cual se pagará de manera progresiva ascendente a la tarifa aplicable, es decir en los dos primeros años gravables se hace el pago del con tarifa 0%, en el tercer AG se hará sobre la tarifa del 25%, en el siguiente con la tarifa del 50%, en el quinto se pagaría un 75% de la tarifa general del impuesto y a partir del sexto AG de la formalización de la empresa se pague el 100%.

Esto significa que la empresa emergente tendría un alivio económico y tendría cinco años antes de hacerse cargo de la obligación de pago de la totalidad del pago de su impuesto de renta. Con la progresividad se espera que las empresas nacientes logren un período de equilibrio que les permita generar ingresos para obtener una estabilidad económica, que les garantice perdurar en el mercado.

La norma, además, consideró las brechas sociales y económicas que se presentan en departamentos del país en los que ha predominado el conflicto, el abandono estatal y en los que hay una fuerte carga de la economía rural poco

desarrollada, tales como Amazonas, Guainía y Vaupés (Amador, 2008; Trejos & de la Puente, 2016; Trujillo, 2014). La diferencia radica en que pagará el 0% del impuesto de renta ya no por los dos primeros años desde la creación de la empresa, sino por los primeros ocho AG, así a partir del noveno AG pagara con tarifa del 50% y por cada año subsiguiente aumentara este porcentaje en un 25% hasta llegar al 100%. Esto permite evidenciar una preocupación por atender problemas particulares de la sociedad y de la población nacional, atendiendo a la población vulnerable en sentido subjetivo, pero también territorial<sup>8</sup>.

Adicionalmente, la Ley contempla en los siguientes términos un seguro para aquellas empresas que no han logrado crecer lo suficiente de modo que le permita cumplir con sus obligaciones tributarias en los tiempos y con las condiciones debidas sin que represente un perjuicio en su sostenibilidad.

“Al finalizar la progresividad, las pequeñas empresas beneficiarias de que trata este artículo, que en el año inmediatamente anterior hubieren obtenido ingresos brutos totales provenientes de la actividad, inferiores a mil (1.000) UVT, se les aplicará el 50% de la tarifa del impuesto sobre la renta”. (Ley 1429, 2010, art. 4, parágrafo 4).

Esta aclaración permite evidenciar, que se ha hecho una consideración que atiende las dificultades por alcanzar una estabilidad en el negocio, dando trascendencia a establecer condiciones permisibles a las empresas que no solo logren ingresos altos, sino que generen pérdidas así:

“Las pequeñas empresas beneficiarias en los descuentos de las tarifas de renta indicadas en el presente artículo, que generen pérdidas o saldos

---

<sup>8</sup> En el marco del presente trabajo se entiende como una vulnerabilidad desde el lado subjetivo a aquellas que configuran que grupos poblacionales se vean más afectados por una determinada problemática. En este caso, relacionado con el acceso a trabajo digno esta vulnerabilidad subjetiva se enfoca en mujeres madres de familia y mayores de 40 años, menores de 28 años, personas en proceso de reintegración social, en situación de desplazamiento y de discapacidad. La vulnerabilidad territorial tiene que ver con el abandono estatal que ha permitido la proliferación de problemáticas relacionadas con el conflicto armado, el desarrollo económico y social. En este trabajo, como en la Ley 1429, se entiende que son particularmente vulnerables al respecto los departamentos de Amazonas, Vaupés y Guainía.

tributarios podrán trasladar los beneficios que se produzcan durante la vigencia de dichos descuentos, hasta los cinco (5) periodos gravables siguientes, y para los titulares del parágrafo 1° hasta los diez (10) periodos gravables siguientes, sin perjuicio de lo establecido para las sociedades por el inciso 1° del artículo 147 del Estatuto Tributario”. (Ley 1429, 2010, art. 4, parágrafo 5).

Es decir, se tienen en cuenta diferentes situaciones que pueden afectar a las empresas que se formalicen y se dan beneficios tributarios acordes con tal de que: i) logren posicionarse en el mercado y, consecuentemente, ii) mantengan la contratación formal de personas en situación de vulnerabilidad. Se entiende, entonces, que la protección económica de la empresa será la forma mediante la cual se fomente la generación de empleo.

## **1.2. Retención en la fuente**

Esta figura anticipada de recaudar el impuesto de renta es otra de las obligaciones que recae sobre las empresas que se legalicen en el país. Para evitar que personas no formalicen su empresa y evadan el pago de este concepto tributario, en el artículo cuarto de la Ley 1429 de 2010 se contempla también dar un período de gracia para empezar a pagarlo, así: “Los titulares de los beneficios consagrados en el presente artículo no serán objeto de retención en la fuente, en los cinco (5) primeros años gravables a partir del inicio de su actividad económica”. Para el caso de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés se establece un período de gracia de diez años. En el mismo artículo previamente de la norma, anteriormente referenciado, se establece que único requisito para poder acceder a esta exención se deriva de demostrar ante la DIAN la contratación de personal en situación de vulneración que favorece la ley<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Mujeres mayores de 40 años, jóvenes menores de 28 y personas en situación de discapacidad, reintegración social y desplazamiento.

### **1.3. Aportes parafiscales y contribuciones de nómina**

En estos casos se establece que las empresas que generen nuevos empleos pueden declarar como descuentos tributarios los aportes que hagan al “SENA, ICBF, cajas de compensación familiar [...] Fosyga y [...] al Fondo de Garantía de Pensión Mínima” que se hagan por estos sujetos, siempre y cuando sean estos empleos destinados a: jóvenes menores de 28 años (Ley 1429, 2010, art. 9), personas en situación desplazamiento, reintegración o discapacidad (art. 10), mujeres mayores de 40 años (art. 11) y para empleados que devenguen menos de 1.5 salarios mínimos (art. 13). Estos beneficios solo durarán dos años por empleado (art. 9, párrafo 2; art. 10, párrafo 2; art. 11, párrafo 5; art. 13, párrafo 2).

Los anteriores beneficios dejan ver una normativa que se ha centrado en favorecer el crecimiento de las empresas como forma de incentivar la creación de empleos en el país. Se nota una marcada preocupación por favorecer la formalización a través del reconocimiento de situaciones económicas para las cuales los pagos tributarios pueden resultar gravosos y desincentivar el crecimiento económico, así como la generación de empleos.

Por esta razón, la Ley 1429 de 2010 puede llegar a entenderse que se trata de una apuesta fuerte por el cumplimiento de políticas públicas laborales y también de los fines del Estado por garantizar la igualdad y dignidad de todos los ciudadanos, tal como se plantea en el Preámbulo (Const., 1991, preámbulo). Al establecer beneficios para la contratación de personas en situación de vulnerabilidad y considerar beneficios mayores para departamentos con grandes problemas sociales, se busca solucionar una brecha social y económica. Además de esto, se hace evidente una revisión del contexto social nacional, al incluir a las personas que han sufrido a causa del conflicto armado, como desplazados y personas que han padecido ataques que han destruido alguno de sus miembros. De igual forma, considera los pasos de supresión de la situación de conflicto, al favorecer la contratación de excombatientes de grupos armados ilegales que se reintegran a la sociedad civil.

Para Espinel (2016), a raíz de todas estas consideraciones, la Ley 1429 de 2010 tiene aspectos que pueden favorecer el aumento del empleo formal en el país. Sin embargo, debido al poco reconocimiento de los beneficios y de las condiciones para acceder a ellos, esta ley no ha operado como se espera (Espinel, 2016; López, 2012). Ahora bien, el artículo 4 de la ley 1429 de 2010 fue derogado por la última reforma tributaria contenida en la ley 1819 de 2016 en lo concerniente a la gradualidad en el porcentaje de la tarifa general del impuesto de renta.

## **2. Las modificaciones incluidas a partir de la Ley 1819 de 2016 (Reforma Tributaria Estructural)**

La Reforma Tributaria Estructural, creada mediante la Ley 1819 de 2016, se consideró necesaria en un momento en el que se hizo evidente un gran hueco fiscal, originado principalmente a partir de la reducción en las regalías producidas por el bajo precio del petróleo y la reducción de yacimientos de crudo en el país (Morales, 2016). En esta nueva Reforma Tributaria se planteó el aumento en el pago de impuestos por parte de empresas y personas naturales en el país (González & Corredor, 2016).

Parte de estas revisiones afectaron las prerrogativas tributarias otorgadas por la Ley 1429 de 2010 a aquellas empresas emergentes que concedieran empleos a jóvenes menores de 28 años, mujeres mayores de 40 y personas en situación de discapacidad, reintegración y desplazamiento, a partir de la derogación del artículo cuarto de dicha ley. Estos cambios obedecen principalmente a la creación de un régimen de transición que deroga y paulatinamente elimina los beneficios otorgados en cuestión de impuesto de la renta y no pago de retención en la fuente.

### **2.1. Régimen de transición**

Para entender qué es un régimen de transición es necesario interpretar que las leyes en materia de derechos fundamentales, prestacionales, económicos, sociales y culturales buscan generar una menor disrupción con las condiciones previamente existentes bajo otras normativas. Es decir, ante el cambio normativo, se busca

reducir el impacto que esta pueda tener. Concretamente, se busca no afectar negativamente y de manera gravosa a aquellas personas naturales o jurídicas que tuvieran mayores beneficios políticos, sociales o económicos con una Ley, o parte de Ley, que se derogará con una nueva promulgación. Para evitar que se produzca un efecto negativo para aquellas personas que se cobijan por una norma que dejará de ser vigente se crean los regímenes de transición. En este caso en particular, este régimen de transición surge en la Ley 1819 de 2016 para evitar un impacto negativo excesivamente gravoso para aquellas empresas que se acogieron a la Ley 1429 de 2010. En este caso, el efecto negativo más elevado sería la supresión inmediata e irrevocable de los beneficios recibidos previamente.

Así, el párrafo 3 del artículo 100 de la Ley 1819 de 2016 establece:

Las personas jurídicas contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, que hayan accedido a la fecha de entrada en vigencia de esta ley al tratamiento previsto en la Ley 1429 de 2010 tendrán las siguientes reglas:

1. El beneficio de la progresividad para aquellos contribuyentes que hayan accedido al mismo, no se extenderá con ocasión de lo aquí previsto.
2. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, los contribuyentes que hayan accedido al beneficio liquidarán el impuesto aplicando la tabla del numeral 5 de este párrafo de acuerdo con el número de años contados desde la fecha de inicio de la actividad económica.
3. Los contribuyentes que hayan accedido al beneficio y que durante ese tiempo hayan incurrido en pérdidas fiscales y obtenidas rentas líquidas, deberán liquidar el impuesto aplicando la tabla del numeral 5 de este párrafo de acuerdo con el número de años contados desde la fecha de inicio de operaciones en los que no hayan incurrido en pérdidas fiscales.
4. Los contribuyentes que hayan accedido al beneficio y que durante ese tiempo únicamente hayan incurrido en pérdidas fiscales, deberán liquidar el impuesto aplicando la tabla del numeral 5 de este párrafo desde el

año gravable en que obtengan rentas líquidas gravables, que, en todo caso, no podrá ser superior a 5 años.

5. Tabla de Progresividad en la Tarifa para las sociedades constituidas bajo la Ley 1429 de 2010:

AÑO	TARIFA
Primer año	$9\%+(TG-9\%)*0$
Segundo año	$9\%+(TG-9\%)*0$
Tercer año	$9\%+(TG-9\%)*0.25$
Cuarto año	$9\%+(TG-9\%)*0.50$
Quinto año	$9\%+(TG-9\%)*0.75$
Sexto año y siguientes	TG
TG = Tarifa general de renta para el año gravable.	

6. El cambio en la composición accionaria de estas sociedades, con posterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley, implica la pérdida del tratamiento preferencial y se someten a la tarifa general prevista en este artículo.

Esto es, se eliminan varios beneficios que fueron introducidos por la Ley 1429 de 2010, con el ánimo de incentivar la creación de empleos en el país para personas en situación de vulnerabilidad laboral. Mediante este nuevo régimen de transición, si una empresa se constituyó y accedió al beneficio de progresividad en periodo fiscal 2015, estaría en el 2017 dentro del tercer año del beneficio, por lo tanto, debería aplicar la fórmula señalada para este año en la anterior tabla. Como en este

caso el beneficio solo llega hasta el quinto año, se debe entender que los beneficios que contemplaba el parágrafo primero del artículo 4 de ley 1429 de 2010 (para empresas con domicilio principal en Amazonas, Guainía y Vaupés), del sexto año en adelante, se encuentran derogados.

La tabla 1 presenta un cuadro comparativo que pretende ilustrar la diferencia entre la tarifa general del impuesto de renta (expresado en el porcentaje final a pagar) de las personas jurídicas bajo el régimen anterior y bajo el introducido por la Reforma (aplicando ya la fórmula del art. 100):

**Tabla 1.** Comparativo de los beneficios otorgados por la Ley 1429 de 2010 (derogado) y el régimen de transición de la Reforma Tributaria

	Bajo el art. 4 Ley 1429 de 2010 (derogado)	Bajo el art. 100 de la ley 1819 de 2016 que modificó el Art. 240 del ET (vigente)
<b>Primer año</b>	0%	9%
<b>Segundo año</b>	0%	9%
<b>Tercer año</b>	8,50% si el 3er año se hubiera dado en 2017 o 8,25% si hubiera sido a partir 2018	15,25% si el 3er año se da en 2017 o 15% si es a partir 2018
<b>Cuarto año</b>	17% si el 4to año se hubiera dado en 2017 o 16,50% hubiera sido en 2018	21,50% si el 4to año se da en 2017 o 21% si es a partir 2018
<b>Quinto año</b>	25,50% si el 5to año se hubiera dado en 2017 o 24,75% si hubiera sido en 2018	27,75% si el 5to año se da en 2017 o 27% si es a partir 2018
<b>Del sexto año en adelante</b>	34% si el 6to año es en 2017 33% si el sexto año es del 2018	34% si el 6to año es en 2017 33% si el sexto año es del 2018

Fuente: Elaboración Propia, información tomada de la Ley 1429 de 2010 y 1819 de 2016.

Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que la tarifa general de renta para 2017 es del 34% y 33% para los años consecutivos (Ley 1819, 2010, art. 240). Esto quiere decir que sí se mantienen, aunque solo dentro del régimen de transición, beneficios para estas empresas originalmente beneficiarias bajo la Ley 1429 de 2010, en comparación con el pago de renta de otras personas jurídicas. A pesar de

esto, se considera un incremento no previsto para aquellas empresas que consideraron a los beneficios tributarios de la Ley 1429 de 2010 un incentivo clave para su formalización. Piénsese, por ejemplo, en una empresa que hubiera surgido en 2016, antes de la promulgación de la Ley 1819 de 2016, y que lo haya hecho en reconocimiento de los beneficios de la Ley 1429 de 2010. En el mismo año de su formación, esta empresa pasó de considerarse completamente exenta del pago de renta en su primer y segundo año gravable, por ejemplo, a verse obligada a tributar sobre el 9%, un aumento considerable que puede no beneficiar en el momento de llegar a la estabilidad económica. Esto, entonces, podría afectar el otorgar empleos a personas en situación de vulnerabilidad laboral.

## **2.2. Beneficio de no pago de retención**

El artículo 100 de la Ley 1819 de 2016 derogó la totalidad del Artículo 240 del Estatuto Tributario, en el cual se contemplaban los beneficios otorgados por parte del Artículo 4 de la Ley 1429 de 2010. Esto quiere decir, que derogó también la posibilidad de no pago de retención para aquellas empresas emergentes que contraten los servicios de menores de 28 años, mujeres mayores de 40 y personas en situación de discapacidad, reintegración y desplazamiento. Dada la falta de una especificación clara sobre la forma en la que se pueda crear un régimen de transición en torno al pago de retención, se entiende que este beneficio no aplica en la actualidad. Por esta razón, a partir del primero de enero de 2017 todos los empleadores deberán realizar este pago en las facturas que emita.

La desaparición del beneficio de no pago de retención y el régimen de transición que aumenta las responsabilidades tributarias de los empleadores (en comparación con la Ley 1429 de 2010) sería un indicador de un panorama incluso más difícil para lograr los fines inicialmente expuestos en la Ley 1429 (aumentar la generación de empleos en el país). Si incluso los beneficios otorgados por la Ley 1429 pudieron no ser atractivos para emprendedores (López, 2012), estos pueden ser considerados un incentivo menor a formalizar su empresa y el empleo ofrecido. Ante este hecho, se puede considerar que, bajo la nueva Reforma Tributaria, se

afectan negativamente los objetivos de la Ley 1429 de 2010, configurando un limbo tributario, económico y hasta legal en la consecución de empleos en el país para personas en situación de vulnerabilidad laboral. Esto es, conseguir trabajo para estas personas, en la ausencia de los beneficios de la Ley 1429 de 2010, se convierte en una tarea más difícil y una preocupación que el gobierno nacional debe resolver, si se tiene en cuenta el discurso que domina a las políticas públicas en lo que respecta al trabajo.

### **3. Impacto**

Si bien el país ha cambiado y crecido en términos económicos y sociales desde la década de los setenta tanto en términos cuantitativos<sup>10</sup> como cualitativos<sup>11</sup> (Robinson & Urrutia, 2007; Jiménez, 2007), se puede ver que todavía se mantienen similitudes con las situaciones socioeconómicas que presentaron una preocupación en la década los setenta para la misión de observación del trabajo de la OIT. Colombia todavía depende grandemente de la economía urbana, creando brechas entre lo rural y lo urbano, lo que se relaciona con el incremento de la población en las ciudades y problemáticas sociales y laborales derivadas. Dada la importancia de garantizar trabajos en términos de estabilidad política y económica, así como en el cumplimiento de los acuerdos internacionales firmados, el gobierno nacional ha mostrado una preocupación por consolidar una suerte de política pública nacional para el fomento del trabajo. Esto se enmarca dentro de la Política Nacional de Competitividad. Esto quiere decir que, aunque tres décadas tarde, el país entra en la búsqueda de soluciones a las inequidades estructurales que generan una alta tasa de desempleo formal, cercana al 50%.

Con la promulgación de la Ley 1429 de 2010 se hizo evidente un trabajo de reconocimiento por parte del ente administrativo de aquellas situaciones

---

<sup>10</sup> Bajo esto se hace referencia al aumento en la cobertura de salud, aumento de empleos, aumento de empleos formales, incremento en acceso a la educación primaria y secundaria, entre otros.

<sup>11</sup> Bajo esto se hace referencia a un incremento en el goce de derechos fundamentales, sociales, prestacionales, culturales y económicos.

estructurales que favorecen la existencia de brechas socioeconómicas en el país, así:

- Cuestiones de género: que motivaron a la promoción de empleos para mujeres.
- Cuestiones de edad: que motivaron propulsar la creación de empleos para jóvenes menores de 28 años y mujeres mayores de cuarenta.
- Cuestiones derivadas del conflicto armado: por lo cual se motivó la creación de empleos para personas desplazadas o en proceso de reintegración social.
- Cuestiones de vulnerabilidad física: por lo que se promovió el empleo de personas en situación de discapacidad.
- Cuestiones de segregación territorial: por lo que se crearon regímenes especiales para departamentos como Amazonas, Vaupés y Guainía, que no han contado con una intervención eficiente del Estado, a la vez que han sufrido a cuenta del conflicto armado y una precaria evolución de la agricultura.

Con todo esto, se fomentó el empleo y la formalización de empresas, así como su crecimiento económico con la Ley 1429 de 2010. Se puede decir que con esta ley, el Estado colombiano cumplía con fomentar el empleo en el país. Los escasos avances en esta materia se debieron principalmente a fallas de comunicación —que fomentaron el desconocimiento por parte de los ciudadanos nacionales y las empresas— y no a falencias en beneficios tributarios. Es decir, la Ley 1429 de 2010 era compleja a nivel normativo y ofrecía beneficios proporcionales.

La modificación que se incluye con la Ley 1819 no ayuda en el panorama de favorecer el empleo en el país. Si con una normativa laxa no aumentaron de manera esperada las cifras de generación de empleo, ante esta nueva se corre el riesgo de evitar la formalización y crecimiento de las empresas, con lo que se ve

negativamente afectada la generación de empleo formal y digno, atento a los derechos laborales de los sujetos.

## Referencias

Amador, F. (2008). *Desarrollo regional en Colombia: un análisis desde las estructuras productivas y las disparidades económicas departamentales 1990-2005*. Santiago de Chile: Universidad de Chile.

Anyon, J. (2014). *Radical possibilities: Public policy, urban education, and a new social movement*. Londres: Routledge.

Bakely, E., & Green, N. (2013). *Planning Local Economic Development*. Washington: SAGE Publications.

BBVA Research. (2016). *Situación inmobiliaria 2016: unidad de Colombia*. Obtenido de BBVA: <https://www.bbvaresearch.com/wp-content/uploads/2016/09/SituacionInmobiliariaMaquetado1.pdf>

Bernal, M. (2008). Hacia una contratación pública socialmente responsable: las oportunidades de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, Contratos del Sector Público. *Revista aragonesa de administración*(10), 211-252. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5573370>

Canessa, M. (2012). El redimensionamiento del derecho internacional del trabajo. *Derecho PUCP*(68), 285-300. Obtenido de <http://www.revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/2834/2763>

Chapman, C. (2015). *Ley de formalización y primer empleo*. Obtenido de Legis: [http://www.legis.com.co/informacion/aplegis/archivos/leygeneracion\\_empleo\\_beneficios\\_charleschapman.pdf](http://www.legis.com.co/informacion/aplegis/archivos/leygeneracion_empleo_beneficios_charleschapman.pdf)

Congreso de Colombia. (27 de diciembre de 2002). Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo [Ley 789 de 2002]. DO: 45.046.

Congreso de Colombia. (29 de diciembre de 2010). Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo [Ley 1429 de 2010]. DO: 47.937.

Congreso de Colombia. (29 de diciembre de 2016). Reforma Tributaria Estructural [Ley 1819 de 2016].

Constitución Política (1991). Const. Bogotá: Legis

DANE. (2012). *Resumen ejecutivo: medición del empleo informal y seguridad social trimestre móvil diciembre 2012-febrero 2013*. Obtenido de DANE: [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech\\_informalidad/re\\_ech\\_informalidad\\_dic\\_feb2013.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/re_ech_informalidad_dic_feb2013.pdf).

DANE. (10 de marzo de 2017). *Información del trimestre noviembre 2016-enero 2017*. Obtenido de DANE: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-informal-y-seguridad-social>

Departamento Nacional de Planeación. (23 de junio de 2008). *Documento CONPES 3527*. Obtenido de Colombia competitiva: <http://www.colombiacompetitiva.gov.co/sneci/Documents/Conpes-3527-de-2008.pdf>

Diwan, I. (2013). Understanding revolution in the Middle East: the central role of the middle class. *Middle East Development Journal*, 5(1), 29-58. doi: <http://dx.doi.org/10.1142/S1793812013500041>

Domínguez, J. (2011). *Impacto de la formalización empresarial en Colombia*. Obtenido de Confecamaras: [http://www.confecamaras.org.co/Documentos/Asambleas/Memorias\\_asamblea\\_48/1J\\_Impacto\\_de\\_la\\_Estrategia\\_de\\_Formalizacin\\_en\\_Colombia.pdf](http://www.confecamaras.org.co/Documentos/Asambleas/Memorias_asamblea_48/1J_Impacto_de_la_Estrategia_de_Formalizacin_en_Colombia.pdf).

Escobar, A. (2007). *La invención del tercer mundo: contrucción y deconstrucción del desarrollo*. Caracas: Editorial el perro y la rana.

Espinel, J. (2016). *Evaluación de resultados de la Ley 1429 de 2010 - de formalización y generación de empleo - vista desde los beneficios otorgados en reducción de aportes parafiscales para las pequeñas empresas en la ciudad de Bogotá*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Farné, S., & Rodríguez, D. (2013). *¿Bajar los impuestos al trabajo genera empleo?: Ley 1607 de 2012 de Reforma Tributaria en Colombia*. Bogotá: Observatorio del mercado de trabajo y la seguridad social. Obtenido de

[http://190.7.110.123/pdf/6\\_derechoSeguridadSocial/cuadernos/Cuaderno14.pdf](http://190.7.110.123/pdf/6_derechoSeguridadSocial/cuadernos/Cuaderno14.pdf)

Farné, S., & Rodríguez, D. (2015). *Participación de los adultos mayores en las economías de mercado y del hogar*. Obtenido de [https://books.google.com.co/books?hl=es&lr=&id=TxGsCQAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP2&dq=pol%C3%ADtica+p%C3%BAblica+laboral+colombia&ots=zKQ5jpls84&sig=-l0\\_DHGisVh-GhuXs5\\_ugu5K9hs&redir\\_esc=y#v=onepage&q=pol%C3%ADtica%20p%C3%BAblica%20laboral%20colombia&f=false](https://books.google.com.co/books?hl=es&lr=&id=TxGsCQAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP2&dq=pol%C3%ADtica+p%C3%BAblica+laboral+colombia&ots=zKQ5jpls84&sig=-l0_DHGisVh-GhuXs5_ugu5K9hs&redir_esc=y#v=onepage&q=pol%C3%ADtica%20p%C3%BAblica%20laboral%20colombia&f=false)

Ferraris, M. (2000). *Historia de la hermenéutica*. Madrid: Ediciones Akal.

Forero, E. (22 de septiembre de 2003). *El desplazamiento interno forzado en Colombia*. Obtenido de Observatorio Étnico Internacional; Kellogg Institute; Woodrow Wilson International Center for Scholars e Ideas para la paz: [http://observatorioetnicocecoin.org.co/cecoin/files/edgar\\_forero.pdf](http://observatorioetnicocecoin.org.co/cecoin/files/edgar_forero.pdf)

García, D. (2011). *Estado de Derecho y principio de legalidad*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Gómez et al. (1999). *Desplazados, migraciones internas y reestructuraciones territoriales*. Bogotá: Universidad Nacional.

González, J., & Corredor, F. (2016). La reforma tributaria en Colombia no es estructural, ni integral ni progresiva. *Revista de Economía Institucional*, 18(34), 173-200. Obtenido de <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/ecoins/article/view/4508>

Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2010). *Metodología de la investigación*. México: McGraw-Hill.

Hoffman, M., & Amaney, J. (2012). The youth and the Arab Spring: Cohort Differences and Similarities. *Middle East Law and Governance*, 4(1), 168-188.

Jaramillo, P. (2006). Pobreza rural en Colombia. *Revista colombiana de sociología*(27), 47-62. Obtenido de <http://www.bdigital.unal.edu.co/14161/1/3-7974-PB.pdf>

Jiménez, R., & Vargas-Hernández, J. (2016). Propuesta teórico metodológica para el análisis de las competencias profesionales y su impacto en la empleabilidad. *Gestao Universitária na América Latina*, 8(1), 110-131. doi:<http://dx.doi.org/10.5007/1983-4535.2015v8n1p110>

- Jiménez, W. (2007). El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas. *Universidad Sergio Arboleda*, 7(12), 31-46. Obtenido de <http://repository.usergioarboleda.edu.co/bitstream/handle/11232/346/CienciasSocialesyHumanas6128.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Levitt, S., & Dubner, S. (2005). *Freakonomics*. Nueva York: William Morrow and Company.
- Lindón, A. (1997). El trabajo y la vida cotidiana: un enfoque desde los espacios de vida. *Economía, sociedad y territorio*, 1(1), 177-196. doi:<http://dx.doi.org/10.22136/est001997490>
- López, E. (2012). El comercio informal en Colombia: causas y consecuencias. *Investigium Ite*, 5(1), 109-116. Obtenido de <http://revistas.ustatunja.edu.co/index.php/ivestigium/article/view/609/700>
- López, H. (1986). La misión Chénery: una invitación a pensar en el mediano y largo plazo. *Lecturas de economía*(20), 153-175.
- Martínez, J. (2015). *IX Congreso internacional Rulescoop: respuesta de la Universidad a las necesidades de la economía social ante los desafíos del mercado*. Obtenido de IX Congreso Rulescoop: [http://www.economiasolidaria.org/files/ponencia\\_rulescoop\\_PPo.pdf](http://www.economiasolidaria.org/files/ponencia_rulescoop_PPo.pdf)
- Meneses, R., & Quintero, A. (2013). Beneficios y requisitos de la Ley 1429 de 2010 para la formalización y generación de empleo. *Apunts contables*, 17, 151-219. Obtenido de <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/contad/article/view/3976>
- Morales, M. (6 de julio de 2016). Así tamará el Gobierno el hueco de \$34 millones por crisis del petróleo. *El Tiempo*. Obtenido de <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/deficit-fiscal-2018-maniobras-para-cubrirlo/16636544>
- Naranjo, G. (2004). Ciudades y desplazamiento forzado en Colombia: el "reasantamiento de hecho" y el derecho al restablecimiento en contextos conflictivos de urbanización. En M. B. (Ed.), *Desplazamiento forzado: dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo* (págs. 279-310). Bogotá: ACNUR. Obtenido de ResearchGate.
- Observatorio del mercado de trabajo y la seguridad social. (2011). *¿La Ley 1429 de 2010 ha formalizado el empleo en Colombia?* Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

- Platzer, H., & Rüb, S. (febrero de 2014). *Los acuerdos marco internacionales: ¿un instrumento para imponer los Derechos Humanos Sociales?* Obtenido de Friedrich Ebert Stiftung: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/10534.pdf>
- Rivera, R. (2003). *Estudio sobre la distribución espacial de la población en Colombia*. Santiago de Chile: CELADE y UNFPA.
- Robinson, J., & Urrutia, M. (2007). *Economía colombiana del siglo XX, un análisis cuantitativo*. Bogotá: Banco de la República.
- Ruiz, N., & Delgado, J. (2008). Territorio y nuevas ruralidades: recorrido teórico sobre las transformaciones de la relación campo-ciudad. *Revista Eure*, 24(102), 77-95. Obtenido de [http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612008000200005&script=sci\\_arttext&tlng=pt](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612008000200005&script=sci_arttext&tlng=pt)
- Sánchez, F., & España, I. (2012). *Urbanización, desarrollo económico y pobreza en el sistema de ciudades colombianas 1951-2005*. Bogotá: CEDE.
- Secretaría de Desarrollo Sostenible. (2015). *Política pública de trabajo decente y digno: documento síntesis*. (A. Guerrero, Ed.) Obtenido de Observatorio de desarrollo económico: <http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/directorio/documentosPortal/PoliticapublicatrabajodecenteydignoSintesis.pdf>
- Tejada, N., & Latorre, J. (1988). Misiones de empleo en Colombia: una visión comparativa (Misión OIT, 1970-Misión Chenery, 1986. *Lecturas de economía*, 25-26. Obtenido de <http://aprendeonline.udea.edu.co/revistas/index.php/lecturasdeeconomia/article/view/7765>
- Trejos, L., & de la Puente, M. (2016). La frontera colombiana con Brasil: ¿área sin ley y vacía? En F. f. cooperación, *Luis Trejos (Ed.)* (págs. 23-57). Barranquilla: Grupo editorial Ibáñez, Universidad del Norte.
- Trujillo, H. (2014). Realidades de la Amazonía colombiana: territorio, conflicto armado y riesgo socioecológico. *Revista ABRA*, 34(48), 63-81. Obtenido de <http://www.revistas.una.ac.cr/index.php/abra/article/view/6041>