



OBSERVATORIO  
LEGISLATIVO



Instituto de Ciencia Política  
Hernán Echavarría Olózaga

# Ley de formalización y generación de empleo



CONTEXTO

## OBJETIVO DEL OBSERVATORIO LEGISLATIVO

En el Instituto de Ciencia Política se considera que la efectiva participación ciudadana tiene como requisito esencial el acceso a una información adecuada y oportuna. Por este motivo, el Observatorio Legislativo busca: i) generar espacios donde diversos sectores puedan debatir y reflexionar sobre el contenido de los proyectos; ii) brindar información acerca del trámite de los principales proyectos que se discuten en el Congreso, y iii) contribuir con el debate generando propuestas que desde la sociedad civil enriquezcan los proyectos.

El Observatorio Legislativo es un proyecto del Instituto de Ciencia Política apoyado económicamente por la Comunidad de Madrid, en su interés por promover proyectos que permitan el fortalecimiento institucional.

## HOJA DE VIDA DE LA LEY

- ⇒ **Nombre:** Por la cual se expide la ley de formalización y generación de empleo.
- ⇒ **Número:** 1429 de 2010.
- ⇒ **Fecha sanción presidencial:** 29 de diciembre de 2010.

[www.icpcolombia.org](http://www.icpcolombia.org)

**D**e acuerdo con cifras del Banco Mundial, Colombia tiene una tasa de desempleo total equivalente al 11.7% de su población total activa, de la cual el 27.5% son mujeres jóvenes y el 16.3% son jóvenes varones. Consecuencia de esta situación, entre otras, es el envejecimiento de la población económicamente activa, lo que hace tambalear la maquinaria estatal que brinda protección –por medio de las pensiones– a los ciudadanos que han trabajado durante su vida para tener derecho a una vejez digna. Es por esto que la inclusión de los jóvenes profesionales se torna en un tema de suma importancia, pues es así como se puede asegurar una economía estable y de crecimiento continuo, así como la garantía de medidas de protección para las personas de tercera edad. Además de las medidas dirigidas a incentivar la inserción de población jóvenes en el esquema laboral formal, es necesario incentivar la creación de empresas de manera que se permita una ampliación del sector económico formal, brindando mayores plazas laborales para toda la población.

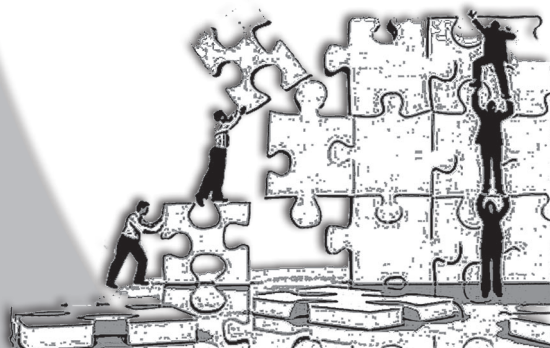
La anterior campaña presidencial puso sobre la mesa la importancia de estos dos aspectos para el crecimiento económico del país, el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y el aumento en los niveles de competitividad respecto a otros países.

Esta discusión se materializó en un proyecto de ley presentado dentro de la agenda legislativa

del ejecutivo, que en su trámite fue fortalecido con otras iniciativas legislativas sobre aspectos similares. El 29 de diciembre de 2010 fue sancionada la Ley 1429, que incorporó medidas para la formalización y generación de empleo en Colombia, a través de la reforma de normas laborales y comerciales, y la aplicación de incentivos y descuentos tributarios principalmente.

De manera general los beneficios tributarios que establece la ley recaen sobre el impuesto de renta y complementarios, los costos derivados del registro mercantil y las contribuciones parafiscales a las que están obligadas las empresas, y consisten en un pago progresivo de los mismos. Cabe mencionar que la Corte Constitucional ha dicho que la progresividad es una medida del sistema tributario y de hacienda como un todo. La razón de lo anterior, es que el gasto público sirve como un mecanismo para que el recaudo del impuesto se convierta en una función redistribuidora del ingreso dentro de la comunidad. Así las cosas, si a largo plazo las medidas de primer empleo devienen en un mayor ingreso público porque se formalizan muchas empresas, será cierto que la medida es progresiva.

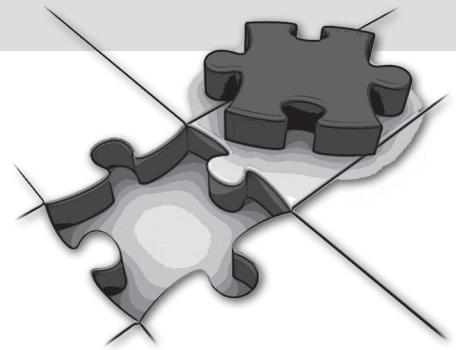
La ley deberá ser reglamentada en algunas de sus disposiciones más importantes, reglamentación que deberá estar lista en marzo de 2011 de acuerdo con los plazos establecidos por la ley. Para aquellos economistas y especialistas en la materia, como Anif y Fedesarrollo, que desde el trámite en el Congreso manifestaron que la iniciativa no tendría un efecto real sobre la generación de empleo, el proceso de reglamentación podrá permitir mejorar y aclarar algunos puntos de manera que el efecto de la normativa sea mayor, sin que se llegue al nivel deseado.



# Los grandes temas de la ley

## OBJETIVO DE LA LEY

Adoptar medidas que conduzcan a la formalización y la generación de empleo, a través de incentivos a la formalización y creación de empresas, de manera que aumenten los beneficios y disminuyan los costos de formalizarse.



## ESTRATEGIAS DE FORMALIZACIÓN EMPRESARIAL

### 1 INCENTIVOS PARA LA CREACIÓN DE NUEVAS EMPRESAS

- Estará a cargo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, desde la entrada en vigencia de la ley (29 de diciembre de 2010) la creación de programas de apoyo técnico y financiero para la generación empresarial. Dentro del apoyo financiero, deberán implementarse programas de microcrédito y crédito para las empresas creadas por jóvenes menores de 28 años, con incentivos como reducción de tasas o del capital adeudado, mejoramiento de las garantías financieras y simplificación de trámites para la aprobación de los créditos.
- El gobierno nacional deberá expedir un reglamento que permita al Fondo Nacional de Garantías otorgar a las empresas creadas por jóvenes tecnólogos, técnicos o profesionales menores de 28 años condiciones especiales de garantías hasta por el 80% del valor del crédito solicitado.

### 2 PROGRESIVIDAD EN EL PAGO DE LA MATRÍCULA MERCANTIL\*

- El registro mercantil es el acto jurídico constitutivo de la matrícula que los comerciantes deben realizar con el fin de poder ejercer su actividad económica y acreditar sus calidades ante otros sujetos. El trámite del registro mercantil está centralizado por las Cámaras de Comercio, e implica la generación de un cobro por el acto constitutivo y sus consecuentes renovaciones anuales.
- La ley crea un esquema de pago progresivo para la realización o renovación de la matrícula mercantil una vez en vigencia, así:
  - Ⓜ 0% del valor total de la tarifa para obtención de la matrícula mercantil en el primer año.
  - Ⓜ 50% del total de la tarifa establecida para la renovación de la matrícula para el segundo año.
  - Ⓜ 75% del total de la tarifa de renovación para el tercer año.
  - Ⓜ 100% del total de la tarifa de renovación de la matrícula desde el cuarto año en adelante.

\* La vigencia de estos beneficios será hasta el 31 de diciembre del 2014.

### 3 SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES

- **Laborales:** se facilitan algunos de los procedimientos que deben realizar los empleadores conforme a las normas laborales vigentes. El primero es en relación al reglamento de trabajo y las objeciones que se realizan de este. Ahora este proceso dará prevalencia a las opiniones de los trabajadores y la organización sindical de existir, siendo sólo necesaria la intervención del inspector del trabajo cuando no sea posible un acuerdo entre el empleador y los trabajadores sobre el contenido del reglamento.

En segundo lugar, se permite que el empleador y el trabajador acuerden el pago en dinero de hasta la mitad de las vacaciones, así como el otorgamiento de préstamos, anticipos, deducciones, retenciones o compensaciones del salario; cada uno de estos acuerdos deberá constar por escrito. Para el caso de la compensación en dinero de las vacaciones, ésta deberá estar antecedida de una solicitud formal del trabajador y en el caso de los préstamos, anticipos y demás, el documento deberá contener el objeto de dicha operación y el plazo para el pago total de la deuda. Sólo en los casos en que el empleador modifique unilateralmente las condiciones del acuerdo, el trabajador podrá acudir ante el inspector de trabajo para exigir el cumplimiento e imponer las sanciones correspondientes.

En tercer lugar, en relación con el pago parcial del auxilio de cesantías para la financiación de viviendas, la ley permite que los préstamos, anticipos o pagos a realizar se aprueben y entreguen directamente al trabajador cuando este haya realizado solicitud previa y pertenezca al régimen tradicional de cesantías o al previsto en las leyes 50 de 1990 y 91 de 1989 (Fondo de Prestaciones del Magisterio). El empleador tendrá cinco días hábiles para realizar el pago parcial una vez aprobado. Superado este término el trabajador podrá solicitar la intervención del Ministerio de la Protección Social.

Por último, la ley enfatiza la prohibición de realizar descuentos, deducciones, retenciones o compensaciones sobre el salario sin la autorización respectiva por parte del trabajador o la orden legal pertinente, así estos sean para cubrir uso o arrendamientos de herramientas o útiles de trabajo, deudas del trabajador o sus familiares con el empleador, entrega de mercancías, entre otros. En ninguno de los casos será posible afectar el salario mínimo legal o la parte del salario declarada legalmente como inembargable.

- **Comerciales:** algunas de las medidas de simplificación de trámites comerciales que contempla la ley están relacionadas con la etapa de disolución y liquidación de sociedades. En relación con la disolución se permite que en los casos en que sea necesaria la declaración de la asamblea general de accionistas, esta puede tomarse por la mayoría estatutaria y debe inscribirse en un acta dentro del registro mercantil. Los asociados podrán evitar la disolución, realizando las modificaciones debidas dentro de los 18 meses siguientes a la inscripción de la causal de disolución en el registro mercantil. En caso de continuar con el proceso se permite que cualquiera de los socios pueda acudir a la Superintendencia de Sociedad para designar el liquidador cuando haya demoras en su designación.

Ya en la etapa de liquidación, la ley acepta que en los casos de sociedades con ausencia de pasivos externos, una vez realizado el inventario del patrimonio, el liquidador convoque a una reunión de la asamblea general de accionistas para ratificar tanto el inventario realizado, como la cuenta final de liquidación. No obstante, si al revisar el inventario se encuentran obligaciones frente a terceros, los socios deberán responder solidariamente ante estos acreedores durante los cinco años siguientes a la inscripción del acta del inventario y la cuenta final de liquidación en el registro mercantil.

También se abre la posibilidad para que los accionistas puedan acordar con posterioridad al inicio de la liquidación, la reactivación de una sociedad o de la sucursal de una sociedad extranjera siempre y cuando el pasivo externo no sea superior al 70% de los activos y no se haya iniciado aun la distribución de los excedentes a los asociados. Esta reactivación puede conducir a la transformación de la sociedad en otro tipo societario cuando se cumplan los requisitos legales para dicho procedimiento, y en todos los casos deberá ser sometida a decisión de la asamblea general de accionistas o junta de socios. Una vez aprobada el acta de reactivación, se deberá inscribir en el registro mercantil y notificar la decisión a los acreedores dentro de los 15 días siguientes a la adopción de la decisión. En caso de oposición, los acreedores tendrán 30 días desde el aviso de la reactivación para iniciar la acción legal correspondiente (artículo 175 del Código de Comercio) la cual será tramitada por la Superintendencia de Sociedades mediante proceso verbal sumario.

Otras de las medidas relacionadas con el proceso de terminación de una sociedad, se refieren a la posibilidad de efectuar depósitos judiciales por parte del liquidador de una sociedad, cuando el acreedor no reclame su acreencia y realizar adjudicaciones adicionales de bienes una vez terminado un proceso de liquidación voluntaria.

Respecto al proceso de reorganización empresarial, se adicionan tres nuevos requisitos a los contenidos en la Ley 1116 de 2006: que el plazo para enervar las causales de disolución no se hubiera vencido sin haber adoptado

las medidas suficientes para subsanarla, que la contabilidad se encuentre conforme a las normas legales, y en caso de tener pasivos pensionales tener aprobado el cálculo actuarial y estar al día con el pago de las mesadas pensionales. También se permite que las funciones que correspondían al promotor, sean cumplidas por el representante legal de la persona jurídica deudora o el deudor persona natural comerciante. Aunque el juez podrá nombrar un promotor en los casos en los que lo considere necesario, teniendo en cuenta aspectos como tamaño de la empresa, monto de sus pasivos, número de acreedores, etc.

5

## INCENTIVOS SOBRE LOS PAGOS PARAFISCALES Y OTRAS CONTRIBUCIONES DE NÓMINA\*

Las contribuciones parafiscales, de acuerdo con el Estatuto Orgánico del Presupuesto en Colombia, son los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. De esa manera las contribuciones parafiscales en este caso afectan al sector productivo del país y se destinan para importantes programas como el Sena y el ICBF, entidades que con su función pública contribuyen a mejorar las condiciones de productividad de la economía colombiana, sea porque brindan educación técnica o porque brindan apoyo institucional a los trabajadores.

Al igual que para los incentivos tributarios, las pequeñas empresas que hayan empezado su actividad económica principal desde la entrada en vigencia de la Ley 1429, podrán ser beneficiarios de un pago progresivo de las obligaciones parafiscales (aportes al Sena, ICBF y Cajas de Compensación) y de los aportes en salud a la subcuenta de solidaridad del Fosyga, de la siguiente forma:

- Ⓜ 0% de los aportes durante los dos primeros años gravables.
- Ⓜ 25% del total de los aportes para el tercer año gravable.
- Ⓜ 50% del total de los aportes para el cuarto año gravable.
- Ⓜ 75% del total de los aportes para el quinto año gravable.
- Ⓜ 100% del total de los aportes desde el sexto año gravable en adelante.

La progresividad en el pago de estas obligaciones por parte de los empleadores no afectará los beneficios y servicios que deben recibir los trabajadores derivados de estos aportes, tales como recreación y capacitación, entre otros. Sólo existe una restricción en cuanto al subsidio de vivienda y subsidio familiar que reciben a través de las cajas de compensación, el cual será percibido desde el tercer año de actividad económica de la empresa en proporción al aporte que esta venga realizando.

El gobierno nacional cuenta con dos meses para reglamentar los aspectos necesarios que permitan la aplicación de estas medidas.

2 República de Colombia. Contraloría General de la República. "Reasignación de la carga tributaria en Colombia. Propuestas y alternativas." Bogotá, 2002. Pág. 47.

3 La renta presuntiva es aquella que la ley presume debe producir todo patrimonio. Hoy el Estatuto Tributario establece la renta presuntiva en 3% del patrimonio líquido gravable en el ejercicio anterior.

4 Medida de valor que busca representar los valores tributarios que se encontraban en pesos con el fin de estandarizarlos y homogeneizarlos

5 Mecanismo de identificación ubicación y clasificar a los sujetos de obligaciones administradas y controladas por la Dirección de Aduanas e Impuestos Nacionales (Dian).

\* La vigencia de estos beneficios será hasta el 31 de diciembre del 2014.

4

## DESCUENTOS TRIBUTARIOS

Una de las medidas más atractivas de esta ley, es el incentivo tributario que se propone para las pequeñas empresas –definidas como aquellas con una planta de personal inferior a 50 trabajadores y cuyos activos totales no superan los 5.000 Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMLV)– que hayan iniciado su actividad económica desde la vigencia de la ley, teniendo como inicio de la actividad económica la fecha de realización del registro mercantil<sup>1</sup>.

El primer incentivo consiste en el pago progresivo del impuesto sobre la renta. En la actualidad el impuesto a la renta en Colombia, "recae sobre la renta líquida de las personas físicas, sociedades anónimas, limitadas, extrajeras, sucesiones ilíquidas y asignaciones modales. Las sociedades tienen una tasa del 33% y las personas naturales son gravadas con tarifas diferenciadas"<sup>2</sup>; así las cosas el hecho generador de este tributo es la producción de utilidades durante una vigencia fiscal. Entonces, el impuesto grava la utilidad económica que obtienen personas naturales y jurídicas como consecuencia de su actividad económica.

Teniendo en cuenta lo anterior, la ley propone el pago del impuesto a la renta para estas empresas de la siguiente manera:

- Ⓜ 0% durante los dos primeros años gravables.
- Ⓜ 25% de la tarifa general del impuesto aplicable a las personas jurídicas o asimiladas, o de la tarifa marginal para las personas naturales o asimiladas, para el tercer año gravable.
- Ⓜ 50% de la de la tarifa general del impuesto o marginal para el cuarto año gravable.
- Ⓜ 75% de la de la tarifa general del impuesto o marginal para el quinto año gravable.
- Ⓜ 100% de la de la tarifa general del impuesto o marginal, desde el sexto año gravable en adelante. A partir de este tiempo será aplicado el artículo 188 del Estatuto Tributario respecto de la renta presuntiva<sup>3</sup>.

Si en aplicación del periodo de progresividad, las empresas beneficiarias presentan pérdidas o saldos tributarios, podrán trasladar los beneficios obtenidos durante el mismo periodo hasta por cinco periodos gravables siguientes. A su vez, una vez finalizada la progresividad en el pago del impuesto sobre la renta, las empresas que hayan obtenido ingresos brutos totales menores a 1.000 Unidades de Valor Tributario (UVT<sup>4</sup>) serán sujeto de aplicación de sólo el 50% de dicho tributo.

El segundo incentivo tiene que ver con la retención en la fuente, la cual no será aplicada durante los cinco primeros años de la actividad económica. El motivo es que la retención en la fuente es un anticipo al pago del impuesto a la renta sobre el cual se estará aplicando la progresividad.

En tercer y último lugar se incentiva a las entidades territoriales para que apliquen un sistema de pago progresivo del impuesto de industria y comercio y de otros impuestos a su cargo, así como la estandarización voluntaria con los impuestos de orden nacional y la eliminación de gravámenes a la creación y registro de empresas o sus documentos de constitución.

La calidad de beneficiario de estas medidas deberá ser acreditada ante el agente retenedor del tributo respectivo con el certificado de la Cámara de Comercio o el certificado de inscripción en el Registro Único Tributario (RUT<sup>5</sup>) donde se demuestre la fecha de inicio de la actividad empresarial.

**Las sanciones por suministrar información falsa para obtener los beneficios relacionados con la progresividad en el pago de impuestos y en el pago de obligaciones parafiscales y demás obligaciones de nómina, consistirán en el pago del valor de las reducciones tributarias obtenidas más una sanción del 200% del valor de dichos beneficios. Esto además de las sanciones penales que procedan en cada caso.**



1 Es un registro que permite a los empresarios desarrollar una actividad comercial y acreditar su calidad de comerciante de acuerdo con las normas legales. Este registro está a cargo de las Cámaras de Comercio mientras que la Superintendencia de Industria y Comercio determina los requisitos y formalidades que se deben seguir para efectuarlo.

## 1 VINCULACIÓN LABORAL DE GRUPOS POBLACIONALES VULNERABLES<sup>6</sup>

- Los empleadores podrán tomar como descuento tributario el valor pagado en aportes parafiscales, aportes en salud a la subcuenta de solidaridad del Fosyga y el aporte al Fondo de Garantía de la Pensión Mínima, del valor a cancelar por concepto de impuesto sobre la renta y complementarios, cuando vinculen laboralmente:
  - Personas menores de 28 años.
  - Personas en situación de desplazamiento.
  - Personas en proceso de reintegración o reinserción.
  - Personas en condiciones de discapacidad.
  - Mujeres mayores de 40 años que no hayan estado vinculadas laboralmente en los doce meses anteriores.
  - Trabajadores que devenguen menos de 1.5 SMMLV.

Estas deberán ser vinculaciones laborales nuevas y no reemplazos de personal contratado con anterioridad. Se entenderán por nuevos empleados las personas que aparezcan por primera vez en la base de datos de la Planilla Integrada de Liquidación (Pila) como dependientes.

- El descuento tributario solo será aplicable cuando el empleador incremente el número de empleados y el valor total de su nómina respecto al personal vinculado y al valor cancelado por nómina a diciembre del año anterior sobre el que se aplicará el descuento. Además, será necesario que cada uno de los aportes haya sido cancelado como corresponda y no podrá ser aplicable por más de tres años por empleado (dos años en el caso de menores de 28 años y las mujeres mayores de 40 años).

## 2 BENEFICIOS DERIVADOS DEL SISBEN

- El Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén), es una herramienta diseñada para organizar técnica y objetivamente a la población colombiana de acuerdo a variables relacionadas con las condiciones y calidad de vida, de manera que sea posible determinar los casos en que es necesaria la aplicación de los programas sociales del Estado. "Si una persona ha sido identificada como potencial beneficiario de los programas sociales, es decir que el nivel está entre 1 y 2, podrá acceder a los subsidios que otorga el Estado a través de los diferentes programas y de acuerdo con la reglamentación de cada uno de ellos"<sup>7</sup>.

- Antes de la Ley 1429 de 2010, una persona que se vinculaba laboralmente perdía los beneficios derivados del Sisbén. Esto presentaba ciertos inconvenientes para la población que no siempre quería mantener vinculaciones laborales de largo plazo ya que perdía los auxilios y beneficios del Sisbén. Ahora la ley prohíbe la suspensión de estos beneficios durante el año siguiente a la vinculación laboral y ordena mantener el cupo del trabajador dentro del Régimen Subsidiado en Salud por los dos años siguientes a la fecha de inicio del contrato de trabajo.

## 3 RETENCIÓN EN LA FUENTE PARA INDEPENDIENTES Y EXCEPCIONES PARA LA DECLARACIÓN TRIBUTARIA

- La ley permite que las personas independientes que tengan un único contrato de prestación de servicios por un valor inferior a 300 UVT, se les aplique las tasas de retención en la fuente establecidas en el artículo 383 del Estatuto Tributario. Para que este beneficio sea aplicable deberá existir constancia por escrito al momento de suscripción del contrato.
- Se incluye una causal más para la exoneración de declaración de impuesto sobre la renta y complementarios y es para aquellos asalariados que obtengan en el respectivo año gravable ingresos iguales o inferiores a 4.073 UVT.

- También se aclara que los apoyos de carácter económico entregados por el Estado de carácter no reembolsable, como capital semilla para el emprendimiento o para el fortalecimiento empresarial, no son constitutivos de renta líquida ni ganancia ocasional.

### AMAZONAS, VAUPÉS Y GUAINÍA

Reconociendo las limitaciones de infraestructura vial e interconexión con el resto del país, la Ley 1429 desarrolla medidas especiales para estos tres departamentos así:

- Pago progresivo del impuesto de renta: 0% durante los ocho primeros años gravables, 50% para el noveno año, 75% para el décimo año y 100% de la tarifa general del impuesto y aplicación de la renta presuntiva desde el undécimo año.

- Traslado de los beneficios cuando existan pérdidas o saldos tributarios por los diez años gravables siguientes.
- Exoneración de aplicación de la retención en la fuente por los primeros diez años de actividades.
- Pago progresivo de las obligaciones parafiscales y los aportes de salud a la subcuenta de solidaridad del Fosyga: 0% durante los ocho primeros años, 50% para el noveno año, 75% para el décimo año y 100% desde el undécimo año gravable.

## 4 SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN SOBRE DEMANDA DE EMPLEO (SINIDEL)

- La ley ordenó la creación del Sinidel a cargo del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane). Estará integrado por políticas, estrategias, metodologías, procedimientos, plataformas tecnológicas, bases de datos, sistemas de información y análisis de las principales variables que inciden y conforman la demanda laboral tanto a nivel público como privado. Su objetivo será consolidar y procesar la información relacionada con la cantidad de demanda de mano de obra, características de la mano de obra demandada, sectores económicos con mayor demanda laboral, niveles de ocupaciones, competencias laborales demandadas, niveles territoriales, entre otros.
- El Sinidel contará con una comisión asesora que estará presidida por el ministro de la Protección Social y conformada por el director del Dane, el director del Sena, los ministros de Educación Nacional, Comercio Industria y Turismo, Hacienda y Crédito Público, el director del Departamento Nacional de Planeación (DNP), el presidente del Consejo Nacional de Competitividad (CNC) y un delegado de las instituciones de educación superior profesional, técnica y tecnológica. Algunas de las funciones de esta comisión serán hacer seguimiento a la implementación y reglamentación del Sinidel, presentar informe anual a las Comisiones Económicas del Congreso de la República sobre la evolución de las cifras de demanda laboral, analizar el comportamiento de las cifras de demanda laboral y hacer seguimiento a los resultados a través de estudios técnicos, entre otras.
- Una de las principales herramientas del Sinidel será el Boletín de Demanda Laboral Insatisfecha. Con este documento se buscará informar semestralmente la demanda laboral existente en el país. Su publicación estará a cargo del Dane y deberá estar disponible en medio impreso, audiovisual y electrónico.
- La ley también ordenó la creación de un Registro Rural Colombiano que permita conocer información sobre la demanda laboral en el sector rural y las empresas y contratos relacionados con actividades agropecuarias y agroindustriales.

6 Ninguna de las medidas que desarrolla la ley son aplicables a las cooperativas de trabajo asociado respecto a sus asociados.  
7 <http://www.monteria.gov.co/sisben/>