



Proyecto de Ley No. 166 de 2020 Cámara: “Por medio de la cual se modifica la ley 1429 de 2010, ley de formalización y generación de empleo”.

Bogotá D.C., 20 de abril de 2020

Representante

NÉSTOR LEONARDO RICO RICO

Presidente

COMISIÓN TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Cámara de Representantes

Ciudad

REF: Informe de Ponencia para segundo debate del proyecto de ley No. 166 de 2020 Cámara.

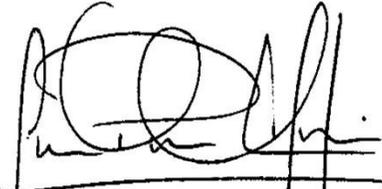
Cordial Saludo.

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, y de conformidad con lo previsto en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir ponencia para segundo debate del proyecto de ley No. 166 de 2020 Cámara, *POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 1429, DE 2010, LEY DE FORMALIZACIÓN Y GENERACIÓN DE EMPLEO*”, ante esta célula congresional.

De los Representantes a la Cámara,

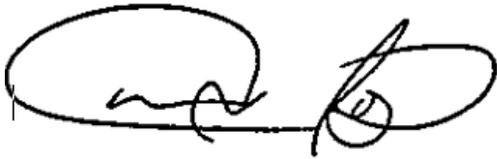


JOSE GABRIEL AMAR SEPULVEDA
Representante a la Cámara
Departamento del Atlántico



JUAN PABLO CELIS VERGEL
Representante a la Cámara
Norte de Santander

Proyecto de Ley No. 166 de 2020 Cámara: "Por medio de la cual se modifica la ley 1429 de 2010, ley de formalización y generación de empleo".



Armando Zabaraín D' Arce
Representante a la Cámara
Departamento del Atlántico

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE LEY NO. 166 DE 2020, CÁMARA

"Por medio de la cual se modifica la Ley 1429, de 2010, ley de formalización y generación de empleo"

TRÁMITE DEL PROYECTO

Origen: Congresional

Autor: Senador Richard Aguilar Villa

ANTECEDENTES

- El presente Proyecto de Ley ya había sido presentado el 27 de julio del año 2017 ante la honorable Cámara de Representantes. En aquella ocasión, fue radicado por la doctora Nohora Stella Tovar Rey, quien para entonces ocupaba una curul en el Congreso en calidad de Senadora de la República. Este fue publicado en la Gaceta 617/17 e identificado como: Proyecto de Ley N° 240 de 2018 Senado/ 047 de 2018 Cámara, *"Por medio de la cual se modifica la Ley 1429 de 2010, Ley de Formalización y Generación de Empleo"*.
- En atención a la materia, le correspondió su estudio a la Comisión Tercera Constitucional Permanente de Cámara y fueron designados como ponentes los Representantes Lina María Barrera Rueda y Óscar Darío Pérez Pineda.



Proyecto de Ley No. 166 de 2020 Cámara: “Por medio de la cual se modifica la ley 1429 de 2010, ley de formalización y generación de empleo”.

Los congresistas mencionados, radicaron el informe de ponencia para primer debate el cual fue publicado en la Gaceta 926/17. Del mismo modo, el informe de ponencia para segundo debate publicado en la Gaceta 127/18.

- La ponencia para primer debate en Cámara fue aprobada el 12 diciembre de 2017. De igual manera, la ponencia para segundo debate en Cámara, fue aprobada el 08 de mayo de 2018. El texto aprobado en Plenaria fue publicado en la Gaceta 592/18.
- El trámite en Senado de la República inició con la designación del senador Richard Aguilar como único ponente de la iniciativa, por lo cual radicó ponencia para primer debate, la cual fue publicada en la Gaceta 627/18 y aprobada el día 25 de septiembre de 2018. La ponencia para segundo debate fue publicada en la Gaceta 1012/18 y aprobada por la Plenaria del Senado el 19 junio de 2019. El texto definitivo de Senado fue publicado en la Gaceta 586/19.
- Al existir diferencias entre los textos definitivos aprobados en ambas Corporaciones, era preciso realizar una conciliación del proyecto en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 186 de la Ley 5 de 1992. Sin embargo, nunca se logró constituir la Comisión Accidental que realizaría la conciliación y muy a pesar de haber superado los 4 debates que este proyecto requería, fue archivado tal como lo contempla el artículo 190 de la referida Ley. Lo anterior, toda vez que se cumplieron dos legislaturas y el proyecto no logró completar su trámite.
- Inconforme por no haberse logrado la Ley, faltando solo un paso del trámite y teniendo un gran compromiso con los hombres mayores de 50 años que se encuentran desempleados y esperaban esta norma para lograr vincularse al sistema laboral, el pasado 11 de febrero de la presente anualidad el senador Aguilar radicó ante la Cámara de Representantes esta iniciativa, presentando como articulado el texto definitivo aprobado en Sesión Plenaria del Senado, por ser este el texto del último debate que presentó el proyecto de Ley N° 240 de 2018 Senado/ 047 de 2017 Cámara.



Proyecto de Ley No. 166 de 2020 Cámara: “Por medio de la cual se modifica la ley 1429 de 2010, ley de formalización y generación de empleo”.

- En atención al tema tratado, esa vez le correspondió a la Comisión Séptima, Constitucional Permanente conocer el proyecto de ley identificado como: Proyecto de Ley N° 320 de 2020 Cámara, *"por medio de la cual se modifica la Ley 1429 de 2010, Ley de Formalización y Generación de Empleo"*. Se nombró a la representante Ángela Sánchez Leal como única ponente, quien presentó ponencia para primer debate, la cual se publicó en la Gaceta del Congreso No. 361/20, pero lastimosamente nuevamente se archivó. Esta vez también a la luz del artículo 190 de la Ley 5. Dado que, no logró siquiera un debate por la imposibilidad de sesionar de manera regular en el legislativo, puesto que sufrieron retrasos con ocasión de las medidas de aislamiento preventivo obligatorio tomadas por el Gobierno Nacional en el marco de la pandemia por el coronavirus COVID 19.
- Una vez más insistiendo en lograr la ley, el 20 de julio de 2020, el Senador Richard Aguilar decide presentar el proyecto con unas modificaciones planteadas por la oficina del Consejero Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, encaminadas a incentivar la inserción laboral de la población reconocida como víctima y de la población que haga parte de los procesos que implementa la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN). Siendo publicado en la Gaceta del Congreso, No. 680 de 2020.
- Con el fin de que el citado Proyecto de Ley siga su curso legal y reglamentario, y en atención a lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5 de 1992, el día 4 de septiembre de la presente anualidad la secretaria de la Comisión Tercera Constitucional Permanente notificó mediante oficio, nuestra designación como ponentes de esta iniciativa. Razón por la cual presentamos el Informe de Ponencia para Primer Debate en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 153 del Reglamento del Congreso de la República.
- El pasado 24 de marzo de la presente anualidad, la Comisión Tercera, Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes aprobó por



Proyecto de Ley No. 166 de 2020 Cámara: “Por medio de la cual se modifica la ley 1429 de 2010, ley de formalización y generación de empleo”.

unanimidad este proyecto en su primer debate, motivo por el cual hoy se radica esta ponencia para segundo debate.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO

Esta iniciativa legislativa busca modificar los artículos 10 y 11, de la Ley 1429, de 2010, con el fin de otorgar incentivos sobre la renta y complementarios de los aportes parafiscales y otras contribuciones de nómina para los empleadores que:

- a)** Contraten personas en condiciones de vulnerabilidad (población reconocida como víctima y población que haga parte de los procesos que implementa la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN).
- b)** Contraten hombres mayores de 50 años y que, durante los últimos doce (12) meses, hayan estado sin contrato de trabajo, como forma de amparar a quienes ya están cerca de la edad de pensión y no cuentan con un trabajo digno.

2. FUNDAMENTOS DE DERECHO

2.1 Constitucionales

Este proyecto de ley se radica ante la Honorable Cámara de Representantes en cumplimiento del inciso Cuarto del artículo 154, de la Constitución Política, que determina que los proyectos relativos a tributos, como es el caso de la iniciativa en cuestión, deberán iniciar su trámite en la Cámara de Representantes. A continuación, se transcribe el texto:

ARTICULO 154. *Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.*

Proyecto de Ley No. 166 de 2020 Cámara: “Por medio de la cual se modifica la ley 1429 de 2010, ley de formalización y generación de empleo”.

No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno.

Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado.

2.2 Legales

Por su parte, el artículo 142, numeral 14 de la Ley 5ª de 1992, en concordancia con el inciso 2º del artículo 154 de la Constitución Política, establece:

- **Ley 5 de 1992 – Reglamento del Congreso**

ARTÍCULO 142. INICIATIVA PRIVATIVA DEL GOBIERNO. Sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno, las leyes referidas a las siguientes materias:

(...)

14. *Exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.*

(...)

ARTÍCULO 143. CÁMARAS DE ORIGEN. Los proyectos de ley relativos a tributos y presupuesto de rentas y gastos serán presentados en la Secretaría de la Cámara de Representantes, mientras que los de relaciones internacionales lo serán en el Senado.



Proyecto de Ley No. 166 de 2020 Cámara: "Por medio de la cual se modifica la ley 1429 de 2010, ley de formalización y generación de empleo".

2.3 Jurisprudenciales

- Si bien es cierto que este proyecto de ley por su contenido sería solo de iniciativa del Gobierno Nacional, en los términos de la Constitución Política de Colombia y la Ley 5ª de 1992, la Corte Constitucional en Sentencia C-177 de 2007 ha manifestado respecto del artículo 154 lo siguiente:

"2. La iniciativa legislativa reservada en las materias señaladas por el inciso segundo del artículo 154 constitucional.

Tal como se sostuvo en la Sentencia C-840 de 2003, "la iniciativa legislativa es la facultad atribuida a diferentes actores políticos y sociales para que concurran a la presentación de proyectos de ley ante el Congreso de la República con el fin de que este les imparta el trámite constitucional y reglamentario correspondiente".

De conformidad con la Carta Política el Gobierno nacional cuenta con iniciativa legislativa en todas las materias y exclusiva en las materias que aparecen relacionadas en el segundo inciso del artículo 154 constitucional, es decir, para las leyes que aprueben el Plan Nacional de Desarrollo e inversiones públicas; las que determinan la estructura de la administración nacional y crean, suprimen o fusionan ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional; las que reglamenten la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales; las que crean o autorizan la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta; las que concedan autorizaciones al gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales; las que establezcan rentas nacionales y fijen los gastos de la administración; las que organicen el crédito público; las que regulen el comercio exterior y el régimen de cambios internacionales; las que fijen el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública; las relacionadas con el Banco de la República y con las funciones que

Proyecto de Ley No. 166 de 2020 Cámara: “Por medio de la cual se modifica la ley 1429 de 2010, ley de formalización y generación de empleo”.

competen desempeñar a su Junta Directiva; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales y comerciales y, finalmente, las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

La jurisprudencia constitucional se ha ocupado en numerosas oportunidades de la iniciativa gubernamental reservada en las materias señaladas en el artículo 154 constitucional y ha establecido criterios al respecto.

Así, en primer lugar ha señalado que la iniciativa legislativa gubernamental no debe manifestarse imprescindiblemente en la presentación inicial de los proyectos ante el Congreso de la República por parte de los ministros en los asuntos enunciados en el artículo 154 de la Carta, sino que también puede ser expresada mediante el consentimiento o aquiescencia que el Ejecutivo imparte a los proyectos que, en relación con esas mismas materias, se estén tramitando en el órgano legislativo aun cuando no hayan sido presentados por el Ejecutivo. Sobre este extremo ha sostenido esta Corporación:

“...la iniciativa legislativa gubernamental no se circunscribe al acto de la mera presentación del proyecto de ley como en principio pareciera indicarlo el artículo 154 Superior. En realidad, teniendo en cuenta el fundamento de su consagración constitucional, cual es el de evitar que se legisle sin el conocimiento y consentimiento del Ejecutivo sobre materias que comprometen aspectos propios de su competencia, dicha atribución debe entenderse como aquella función pública que busca impulsar el proceso de formación de las leyes, no solo a partir de su iniciación sino también en instancias posteriores del trámite parlamentario. Entonces, podría sostenerse, sin lugar a equívocos, que la intervención y coadyuvancia del Gobierno Nacional durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley de iniciativa reservada, constituye una manifestación tácita de la voluntad legislativa gubernamental y, desde esa perspectiva, tal proceder se entiende inscrito en la exigencia consagrada en el inciso 2º del artículo 154 de la Constitución Política. A este respecto, y entendido como un desarrollo del mandato previsto en la norma antes citada, el parágrafo único del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, es claro en señalar que: “el Gobierno nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el

Proyecto de Ley No. 166 de 2020 Cámara: “Por medio de la cual se modifica la ley 1429 de 2010, ley de formalización y generación de empleo”.

Congreso cuando la circunstancia lo justifique”, y que ‘La coadyuvancia podrá efectuarse antes de la aprobación en las plenarias’.”.

Por lo tanto, con base en una interpretación flexible de las disposiciones constitucionales que fijan el marco de las funciones del Congreso, se ha sostenido que el consentimiento dado por el Gobierno a un proyecto de ley de iniciativa reservada y la participación activa de este en el proceso formativo de la ley, subsanan la vulneración de la iniciativa legislativa reservada en las materias señaladas en el artículo 154 superior. Dicho consentimiento se expresa en esos casos mediante la figura que jurisprudencialmente se ha denominado “aval del Gobierno”.

La Corte ha fijado las condiciones para entender otorgado dicho “aval”. Por ejemplo, ha afirmado que dicho consentimiento debe encontrarse probado dentro del trámite legislativo, aunque también ha sostenido que no existen fórmulas sacramentales para manifestarlo. Incluso, en determinadas circunstancias, se ha aceptado que, ante la ausencia de prueba escrita del aval dado por el Gobierno a una determinada disposición durante el trámite legislativo, se tome en cuenta la mención que al respecto se haya hecho en las ponencias respectivas. Por ejemplo, se ha entendido que se ha otorgado el aval cuando en el expediente legislativo consta la presencia del Ministro en la sesión correspondiente y por la ausencia en dicho trámite de elementos que contradigan el otorgamiento de dicho aval.

También ha sostenido la Corte en que el aval solo pueden otorgarlo los ministros o por quien haga sus veces, pero no cualquiera de ellos sino solo de aquel cuyas funciones tengan alguna relación temática o conexión con el proyecto de ley. Además, ha dicho que es necesario que la coadyuvancia se manifieste oportunamente, es decir, antes de su aprobación en las plenarias, y que sea presentada por el Ministro ante la cámara donde se esté tramitando el proyecto de ley.

(...)Por último, ha señalado la Corte que las disposiciones que sean aprobadas por el Congreso de la República sin haber contado con la iniciativa del Gobierno o el aval del Gobierno en las materias enunciados por el inciso segundo del artículo 154 superior, se encuentran viciadas de inconstitucionalidad y pueden, en consecuencia, ser retiradas del ordenamiento jurídico por la Corte Constitucional bien mediante la acción de

Proyecto de Ley No. 166 de 2020 Cámara: “Por medio de la cual se modifica la ley 1429 de 2010, ley de formalización y generación de empleo”.

inexequibilidad ejercida dentro del año siguiente a la publicación del acto -ya que se trata de un vicio de forma-, o bien que al ejercer el control previo de constitucionalidad por virtud de las Objeciones Presidenciales se llegue a determinar el incumplimiento de la exigencia contenida en el artículo 154 Superior”.

- Sobre las medidas que focalizan la acción de fomento del Estado – Discriminación positiva:

La honorable Corte Constitucional en Sentencia C-115 de 2017¹, consideró que las medidas que focalizan la acción de fomento del Estado, para el acceso al empleo formal en beneficio de una población de manera sectorizada, materializa el Estado Social de Derecho, consagrado en el artículo 1º Constitucional. Pues, con estas medidas se persiguen la prosperidad general, así como los derechos a la igualdad y al trabajo, y al principio de progresividad.

Al estudiar la constitucionalidad de la Ley 1429, de 2010, “*Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo*”, la cual se pretende modificar con esta iniciativa, el Alto Tribunal determina que, cuando una norma limita medidas de fomento a la población que se encuentre en un rango de edad, no se estaría discriminando a la población que no se encuentre en el rango, sino que toma en cuenta la situación particularmente difícil por la que atraviesan los mismos -en el caso particular de la sentencia, los jóvenes menores de 28 años-. En el caso que nos ocupa, los hombres mayores de 50 años y que requieren una atención especial por parte del Estado, en pro de materializar el Estado Social de Derecho.

Además de lo anterior, el Alto Tribunal ha manifestado: *‘una de las formas especiales de acción afirmativa es la **discriminación positiva**, es decir, aquel trato diferente que propende por materializar la igualdad real, a través de acciones afirmativas de igualdad que recurren a criterios tradicionalmente utilizados para profundizar o al menos perpetuar la desigualdad, tales como el origen racial, el sexo o las preferencias sexuales (discriminación negativa), pero son utilizados, por el contrario, para romper esa situación de desigualdad o, al menos, para estrechar*

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-115 de 2017. M. P., doctor Alejandro Linares Cantillo.

Proyecto de Ley No. 166 de 2020 Cámara: “Por medio de la cual se modifica la ley 1429 de 2010, ley de formalización y generación de empleo”.

la brecha de la desigualdad no formalmente jurídica, aunque presente en la sociedad”.

Para la Corte, cuando la edad es utilizada como límite para acceder a un empleo o para acceder a una prestación o a un beneficio, se convierte en un criterio semi sospechoso de discriminación negativa, ya que la edad se convierte en una barrera que, una vez alcanzada, nunca podrá superar el ser humano. Con cierta frecuencia la edad límite es utilizada como instrumento de discriminación irrazonablemente, particularmente con las personas de la tercera edad, resultando contrario al principio de igualdad². Esto es muy distinto a lo que plantea el proyecto que hoy les presento, el cual sí establece una edad para acceder a un empleo, pero es una edad adulta y se extiende el derecho una vez alcanzada, mas no se coarta al llegar a cierta edad.

Por otro lado, la Corte al analizar la finalidad general de la Ley 1429, en la sentencia referida, determinó que resulta relevante considerar que dicha ley en general, es un conjunto normativo de medidas de acción afirmativa, toda vez que, entre otros aspectos, establece, por ejemplo, normas especiales en beneficio de desplazados y personas en proceso de reintegración.

3. JUSTIFICACIÓN Y CONSIDERACIONES GENERALES

3.1 Sustento para la modificación al artículo 10, de la Ley 1429, de 2010

Generar incentivos sobre la renta y complementarios de los aportes parafiscales y otras contribuciones de nómina para los empleadores que contraten personas que hagan parte de la población reconocida como víctima y población que haga parte de los procesos que implementa la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), es una medida alineada con el pronunciamiento de la Honorable Corte Constitucional, que mediante Sentencia 115 de 2017, ya referenciada en el acápite anterior, se pronunció en el sentido que, en desarrollo del derecho fundamental al trabajo, en desarrollo de lo establecido en el artículo 1

² Corte Constitucional. Sentencia C-093 de 2001. M.P., doctor Alejandro Martínez Caballero.

Proyecto de Ley No. 166 de 2020 Cámara: “Por medio de la cual se modifica la ley 1429 de 2010, ley de formalización y generación de empleo”.

constitucional sobre los fines esenciales del estado, el derecho a la igualdad no se ve vulnerado cuando se privilegia a sectores de la población que merecen una especial atención del Estado, precisamente por la particularidad de sus condiciones, las cuales pueden ser temporales, como permanentes.

En consecuencia, la Corte Constitucional considera que es posible que dentro del marco del principio de progresividad, el Estado haga un especial análisis de su población, de tal suerte que para hacer efectivo el derecho a la igualdad, debe poner adelante acciones que equiparen las desventajas derivadas de la circunstancias diferenciales, tales como la condición de víctima de desplazamiento forzado, o los ciudadanos en condición de discapacidad o los excombatientes que tras haber culminado un proceso de dejación de armas y de retorno a la vida civil, a través de un proceso de desarme, desmovilización y reincorporación (DDR) requieran especial apoyo estatal.

En el caso particular de la población atendida por la Agencia de Reincorporación y Normalización (ARN), en las cifras con corte a 31 octubre de 2020³, existe una tasa de ocupación del 74% de las personas en proceso de reintegración y del 78% de las personas reintegradas, lo cual amerita que desde la institucionalidad se adopten medidas de discriminación positiva para promover el empleo, como lo es realizar acciones tendientes a gestionar, a través de políticas que busquen promover la contratación de esta población focalizada, otorgando beneficios tributarios en descuentos al impuesto de renta, que ya se encuentran estructurados en la Ley 1429 de 2010, para quienes contraten o vinculen laboralmente a población de especial atención por parte del Estado, debido a su vulnerabilidad.

Cabe destacar que la condición de vulnerabilidad de la población atendida por la ARN es considerada temporal, y precisamente son las medidas derivadas de la ruta de reincorporación las que pueden hacer que estos ciudadanos superen tal situación y puedan integrarse de nuevo en plena capacidad de cara a la sociedad,

³Boletín de la ARN, la reincorporación en cifras. 2020. Disponible en: <http://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Documentos%20de%20ARN%20en%20Cifras/ARN%20en%20Cifras%20corte%20Octubre%202020.pdf>

Proyecto de Ley No. 166 de 2020 Cámara: “Por medio de la cual se modifica la ley 1429 de 2010, ley de formalización y generación de empleo”.

toda vez que esta es una medida que propicia las condiciones de reconciliación, evitando con ello la posibilidad del regreso a las armas.

Esta modificación, sin duda, permitirá contribuir con el Plan Progresivo de Formalización Laboral, propósito que se trazó el Congreso de la República y el Gobierno Nacional en la Ley 1955 de 2019, permitiendo obtener beneficios tales como la reactivación económica del territorio, que a su vez evite la revictimización. Lo cual se justifica en lo siguiente:

- Esta propuesta apuesta por la civilidad y la recuperación de la ciudadanía que experimenta una marginación del mercado laboral.
- Las acciones focalizadas a estas poblaciones tienen un fundamento en la esencia del Estado Social de Derecho, y es la plena inclusión de toda la ciudadanía, pero esto no se puede lograr sin acciones prácticas que garanticen la plenitud de derechos a focos de la población que han sido situados al margen de la sociedad.
- En particular, frente a la población en ruta de reintegración o reincorporación, vale la pena indicar que las condiciones que hacen que sean sujetos especiales de atención, es fruto de la transición a la vida civil, y que la mejor apuesta es precisamente que estas personas superen tal situación.
- Respecto de los posibles impactos fiscales de incluir esta proposición, estos se consideran bajos, dado que el beneficio tributario es temporal, y focalizado a un grupo poblacional que no es numeroso.

3.2 Sustento para la modificación al artículo 11, de la Ley 1429, de 2010

La población laboral tiende a depender no solo de la demanda de trabajo; sino también de la oferta laboral, entendiendo esto como el número de personas en edad de trabajar que están dispuestas a participar en el mercado laboral mediante la búsqueda o el ejercicio de una ocupación remunerada para pertenecer al número de empleados⁴. Además de ello, es necesario mencionar que estas cifras

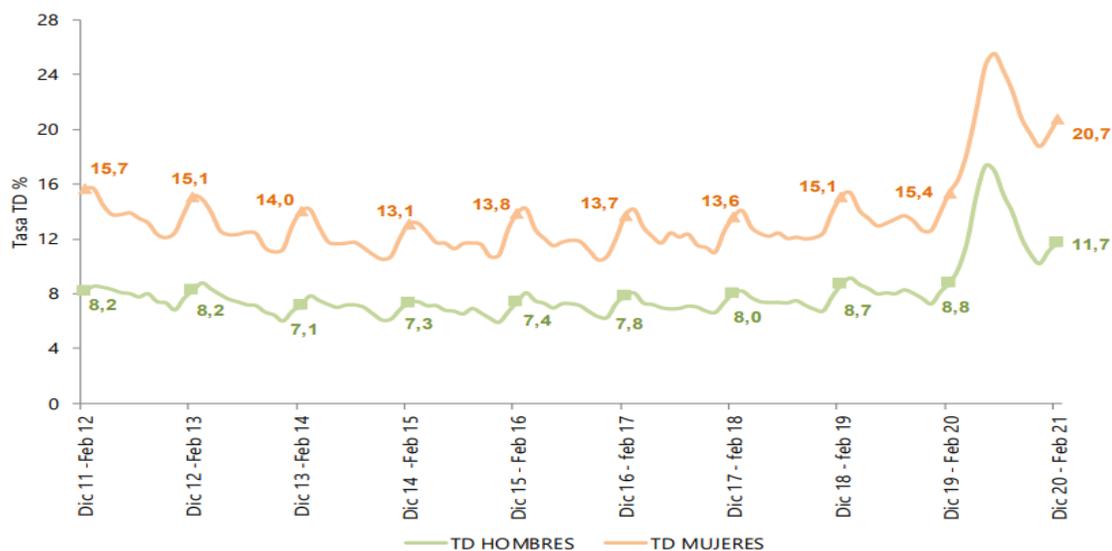
⁴ Banco de la república. (2001). *La participación laboral en Colombia*. Disponible en: <https://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra217.pdf>

Proyecto de Ley No. 166 de 2020 Cámara: “Por medio de la cual se modifica la ley 1429 de 2010, ley de formalización y generación de empleo”.

se pueden ver afectadas por las tendencias demográficas de envejecimiento de la población y de mayor urbanización que se puede presentar en el país, como también los choques a los que se enfrenta la economía.

Según cifras del DANE, para el mes de febrero 2021, la tasa de desempleo fue 15,9%, lo que significó un aumento de 3,7 puntos porcentuales frente al mismo mes del año anterior (12,2%)⁵, realidad que ha afectado de manera directa a las personas mayores debido a que los trabajadores mayores de 55 años tenían un 17% más de probabilidad de perder su empleo que las personas un poco más jóvenes en donde la población mayor a 55 años alcanzó el 20%, en 2019⁶.

Figura 1: Tasa de desempleo por género (2012 – 2021).



Fuente: DANE 2021 (Cifras a Febrero del presente año).

La gráfica anterior, es el resultado de mirar el comportamiento que ha presentado la tasa de desempleo colombiana dividida por géneros, en la que se puede

⁵DANE. *Principales indicadores del mercado laboral*. 2021. Disponible en:

<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>

⁶ Web Conexión Capital. Desempleo en población adulto mayor es del 20%. 10 de agosto de 2019.

Disponible en: <https://conexioncapital.co/desempleo-en-poblacion-adulto-mayor-es-del-20/>



Proyecto de Ley No. 166 de 2020 Cámara: “Por medio de la cual se modifica la ley 1429 de 2010, ley de formalización y generación de empleo”.

identificar que a lo largo del tiempo, la tasa de mujeres desempleadas ha sido mayor que la de los hombres, en más de 7 puntos porcentuales.

Ahora bien, podemos observar que para el 2020 el aumento de esta tasa de desempleo ha tenido un crecimiento considerable generando consigo que la tasa de desempleo para las mujeres representara el 20,7% y para los hombres fuera del 11,7%. Además, las diferencias del desempleo por género son geográficamente heterogéneas, siendo más amplias en las ciudades de la costa Caribe⁷.

Estas diferencias de géneros se pueden explicar por el comportamiento del mercado laboral debido a factores como la fecundidad, cambios en la composición, tamaño y funciones dentro del hogar, y en los que es necesario lograr una mayor incursión de la mujer en todos los sectores y ocupaciones de la economía ya que es evidente que siguen existiendo brechas significativas entre hombres y mujeres en el mercado laboral.

Por las anteriores razones, la Ley 1429, de 2010 estableció descuentos en el impuesto sobre la renta y complementarios de los aportes parafiscales y otras contribuciones de nómina a los empleadores que vinculen mujeres mayores de 40 años, como forma de incentivar la empleabilidad femenina. En el caso que trata este proyecto, se busca extender los mismos beneficios a los empleadores que vinculen laboralmente hombres pero que sean mayores de 50 años, aumentando la edad precisamente en atención a las cifras de desempleo por género develadas en los párrafos anteriores y teniendo en cuenta que esta adición a la referida ley se hace con el fin de incentivar el empleo en una población que está cercana a la edad de pensión.

Para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL⁸, la participación laboral de las personas mayores es un tema de creciente interés,

⁷ DANE. *Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)* Diciembre – Febrero 2021.

Disponible en:

https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_genero/boletin_GEIH_sexo_dic20_feb21.pdf

⁸ CEPAL. *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*. 2018. Disponible en:

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43603/1/S1800398_es.pdf

Proyecto de Ley No. 166 de 2020 Cámara: “Por medio de la cual se modifica la ley 1429 de 2010, ley de formalización y generación de empleo”.

tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, incluidos los de América Latina. Entre las causas que influyen en la participación de las personas mayores en el mercado laboral se pueden destacar las siguientes:

- La falta de ingresos de las personas mayores, en el contexto de la menor presencia de hogares multigeneracionales y la debilidad de los sistemas de pensiones, puede obligarlas a seguir trabajando más allá de la edad legal de jubilación para generar ingresos para su subsistencia.
- Las tendencias de envejecimiento pueden tener consecuencias en los mercados laborales —entre ellas, la escasez de oferta laboral— y en los sistemas de pensiones, cuya sostenibilidad puede peligrar. Esto vale tanto para los sistemas de solidaridad intergeneracional (con un aumento de la razón entre jubilados y personas en edad activa) como para los sistemas de ahorro individual (con un período de jubilación cada vez más extenso en comparación con el período durante el cual se contribuye a la cuenta) y puede fomentar el diseño de medidas que incentiven o, como en el caso del aumento de la edad legal de jubilación, impongan una actividad laboral más extendida.
- Los mejores niveles de salud, el interés en el contenido, los aspectos sociales y económicos del trabajo y el aumento en la expectativa de vida pueden estimular el interés de las personas mayores en seguir vinculadas en el mercado laboral.
- Específicamente, la evolución de la participación laboral de las mujeres mayores de 60 años debe considerarse en el contexto del incremento gradual de la inserción de las mujeres, en general, en los mercados de trabajo, que determinaría una reducción de las brechas de participación y ocupación entre hombres y mujeres en todos los grupos etarios. Además, pueden influir aspectos como la mayor esperanza de vida de las mujeres y los niveles correspondientes de viudez, en un contexto de baja autonomía económica de muchas mujeres mayores, relacionada con los sesgos inherentes a los sistemas de jubilación, que se traducen en menores niveles de cobertura y montos.

Proyecto de Ley No. 166 de 2020 Cámara: “Por medio de la cual se modifica la ley 1429 de 2010, ley de formalización y generación de empleo”.

La Ley 1315, de 2009, “Por medio de la cual se establecen las condiciones mínimas que dignifiquen la estadía de los adultos mayores en los centros de protección, centros de día e instituciones de atención”, establece que en Colombia se considera Adulto Mayor a aquella persona que cuenta con sesenta (60) años de edad o más. Hoy, de los 48 millones 258 mil 494 habitantes⁹ del país, el 9,2%, es decir, 4,4 millones de personas tienen 65 años o más, lo que demuestra que la población se está envejeciendo; sin embargo, esto no sería problema si nuestros adultos mayores contaran con una pensión para cubrir sus gastos de vejez de manera tranquila¹⁰.

Desafortunadamente, en Colombia el sistema pensional está colapsado debido a que las transferencias realizadas, en 2021, por la Nación al pago de mesadas pensionales abarca una suma de aproximadamente \$42,4 billones, que es aproximadamente el 13,5% del Presupuesto General de la Nación. El gasto del Gobierno en el sistema pensional pasó de 1,9% del PIB en 2000 al 3,7% del PIB en 2021, sin embargo, es necesario tener en cuenta que en términos constantes el gasto en pensiones ha crecido aproximadamente 3,8 veces a corte del 2019, con una tasa de crecimiento promedio anual del 7,8%, bastante superior al promedio anual del crecimiento del PIB real¹¹, en el que es necesario tener en cuenta el decrecimiento que se presentó a causa de la pandemia en el 2020.

Sobre el mismo punto, ANIF, en un trabajo liderado por Sergio Clavijo¹², calculó las proyecciones del Valor Presente Neto pensional en Colombia bajo distintos escenarios. La importancia de este cálculo es que permite cuantificar el costo que habría que afrontar hoy ante el valor de las pensiones futuras. En primer lugar, se

⁹ Presidencia de la República. *Población de Colombia es de 48,2 millones de habitantes, según el DANE*. 2019. Disponible en: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190704-Poblacion-de-Colombia-es-de-48-2-millones-habitantes-segun-DANE.aspx>

¹⁰ La Opinión. *20% de los adultos mayores debe trabajar, no tiene pensión*. 2019. Disponible en: <https://www.laopinion.com.co/economia/20-de-los-adultos-mayores-debe-trabajar-no-tiene-pension-169677#OP>

¹¹ CEPAL. (2020). *El sistema de pensiones en Colombia Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera*. Repositorio cepal. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45780/1/S2000379_es.pdf

¹² La República. Sergio Clavijo. 2017. *Elementos para una Reforma Estructural Pensional*. Disponible en: <https://www.larepublica.co/analisis/sergio-clavijo-500041/elementos-para-una-reforma-estructural-pensional-2561735>

Proyecto de Ley No. 166 de 2020 Cámara: “Por medio de la cual se modifica la ley 1429 de 2010, ley de formalización y generación de empleo”.

calcula un VPN de 114% del PIB actual entre 2017 y 2050 si no hay ningún cambio con respecto al sistema vigente. Lo ideal es que ese porcentaje esté por debajo del 100%.

Tabla 2: Valor Presente Neto pensional bajo distintos escenarios

Escenario	VPN pensional (% del PIB 2017-2050)
Sin reforma	113,9%
Aumentando cobertura al 64%	205,5%
Con reforma estructural pensional	97,5%

Fuente: Clavijo, Vera, Vera, Cuéllar, & Ríos, 2017.

En el país, de los 23 millones de trabajadores que hay, solo 8 millones 300 mil cotizan en el sistema de pensiones, y de esos, solo van a alcanzar a pensionarse 3 millones¹³, es decir, hay un gran número de personas que hoy no tienen ningún tipo de amparo para la vejez. Estas cifras le han permitido a la OCDE considerar que en Colombia el sistema pensional es demasiado generoso e inequitativo, más aun si se tiene en cuenta que solo el 37% de quienes llegan a edad de pensionarse reciben una pensión, lo que contrasta con la realidad de los países de la OCDE, donde el 90% de los adultos mayores se pensiona¹⁴.

Debido a esta realidad, en el país se deben propiciar políticas y leyes que busquen que la población en edad cercana a la edad de pensión cuente con un empleo que le permita cotizar al sistema de pensiones, ya sea en el Régimen de Prima Media o en el Régimen de Ahorro Individual, aunque es necesaria una reforma estructural urgente y, de esta manera, se les pueda garantizar a nuestros adultos mayores una mesada pensional que les permita vivir su vejez dignamente y no sentirse obligados a seguir trabajando más allá de la edad legal de jubilación, más aun cuando no se presentan grandes oportunidades laborales para el adulto mayor.

¹³ Alicia Arango, Ministra de Trabajo. *Entrevista con Noticias Caracol*. 2019. Disponible en: <https://noticias.caracoltv.com/politica/reforma-pensional-no-tocaria-maestros-ni-militares-dice-la-ministra-alicia-arango>

¹⁴ Roberto Junguito. *La OCDE y las pensiones*. 2018. Disponible en: <https://www.usergioarboleda.edu.co/centro-de-pensamiento/la-ocde-y-las-pensiones/>



Proyecto de Ley No. 166 de 2020 Cámara: "Por medio de la cual se modifica la ley 1429 de 2010, ley de formalización y generación de empleo".

Contratar empleados mayores no solo es beneficioso por la descarga tributaria, sino por la experiencia laboral con que estos cuentan, en palabras de Humberto Venegas, *"la experiencia tiene un valor tan significativo como lo que se ha aprendido en forma académica... su vida (la del viejo) ha sido una escuela que puede servir a las nuevas generaciones, que combinado con las nuevas ideas o planteamientos que la sociedad en su conjunto busca, se pueda plasmar en un resultado más completo, al tener en cuenta tanto la teoría como la experiencia"*¹⁵. Quien posee experiencia, capacidades adquiridas y conocimiento del trabajo, hace que el tiempo de supervisión sea menor y su aportación a la empresa sea más rápida. Así mismo, los perfiles senior suelen tener una amplia red de contactos debido a su largo tiempo trabajando en un sector laboral, estos perfiles tienden a comprometerse más con la empresa y tienen una visión a largo plazo¹⁶.

RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

En cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, que modifica el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, disposición por medio de la cual se le imparte a los autores y ponentes la obligación de presentar en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del presente proyecto, de acuerdo al artículo 286; manifiesto que, esta iniciativa legislativa no genera conflictos de interés a los congresistas que participen en su discusión y votación, por ser un proyecto que no resulta en un beneficio particular, actual y directo en su favor, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la referida Ley 2003.

Ese beneficio particular se presenta cuando el congresista tiene un privilegio del cual no gozan el resto de los ciudadanos, es decir, no hay conflicto de interés cuando se trata del interés general, común a todos, es decir, si el interés se confunde con el que le asiste a todas las personas o a la comunidad en general,

15 Venegas Humberto. Futuro del adulto mayor ¿Por qué no desde hoy mismo? Disponible en: <http://www.envejecimientoactivo.cl/noticias/futuroadultomayor.html>

16 Empleo para personas con más de 40 años. 2018. Disponible en: <https://blog.computrabajo.com.co/candidato/empleo-para-personas-con-mas-de-40-anos/>

Proyecto de Ley No. 166 de 2020 Cámara: “Por medio de la cual se modifica la ley 1429 de 2010, ley de formalización y generación de empleo”.

en igualdad de condiciones, no existe conflicto, pues en tal caso estaría actuando en interés de la colectividad y no en el suyo propio, en palabras del Consejo de Estado. El beneficio es actual cuando efectivamente se configura en las circunstancias presentes y es directo cuando se produce de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. En este caso, se trata de un proyecto que busca otorgar incentivos sobre la renta y complementarios de los aportes parafiscales y otras contribuciones de nómina para empleadores que contraten población que allí se determina, por tanto, el beneficio no puede ser particular, actual y directo, esto hace parte de la función de control político que le asiste a los congresistas.

Sobre el respecto, el Consejo de Estado en Sentencia proferida el 10 de noviembre de 2009, hace las siguientes precisiones al referirse a los elementos que deben concurrir para que se configure la violación al régimen de conflicto de intereses como causal de pérdida de investidura:

"No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna"¹⁷(SUBRAYADO FUERA DE TEXTO).

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 10 de noviembre de 2009, radicado No. FI. 01180-00 (Concejera Ponente: Martha Teresa Briceño de Valencia).

Proyecto de Ley No. 166 de 2020 Cámara: "Por medio de la cual se modifica la ley 1429 de 2010, ley de formalización y generación de empleo".

PLIEGO DE MODIFICACIONES

Nos permitimos radicar la siguiente ponencia para segundo debate en Cámara de Representantes, que adopta en su integridad el texto definitivo aprobado por la honorable Comisión Tercera, Constitucional Permanente de Cámara. Además, se le hicieron unas modificaciones en la exposición de motivos en aras de actualizar información.

PROPOSICIÓN FINAL

Por las anteriores consideraciones y teniendo en cuenta el importante impacto social que esta iniciativa legislativa genera, rendimos **PONENCIA POSITIVA** y proponemos a plenaria la honorable Cámara de Representantes, darle segundo debate al Proyecto de Ley No. 166 de 2020 Cámara, *"Por medio de la cual se modifica la Ley 1429 de 2010, ley de formalización y generación de empleo"*.

Atentamente;



JOSE GABRIEL AMAR SEPULVEDA
Representante a la Cámara
Departamento del Atlántico



JUAN PABLO CELIS VERGEL
Representante a la Cámara
Norte de Santander



Armando Zabaraín D' Arce
Representante a la Cámara
Departamento del Atlántico



Proyecto de Ley No. 166 de 2020 Cámara: "Por medio de la cual se modifica la ley 1429 de 2010, ley de formalización y generación de empleo".

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTO DE LEY No. 166 DE 2020, CÁMARA

"Por medio de la cual se modifica la Ley 1429, de 2010, ley de formalización y generación de empleo"

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto modificar los artículos 10 y 11 de la Ley 1429 de 2010, con el fin de otorgar incentivos sobre la renta y complementarios de los aportes parafiscales y otras contribuciones de nómina, para los empleadores que contraten población reconocida como víctima y población que haga parte de los procesos que implementa la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, y también para aquellos que vinculen laboralmente hombres mayores de 50 años y que, durante los últimos doce (12) meses, hayan estado sin contrato de trabajo.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 10, de la Ley 1429, de 2010, el cual quedará así:

Artículo 10. *Descuento en el impuesto sobre la renta y complementarios de los aportes parafiscales y otras contribuciones de nómina para los empleadores que contraten personas en condiciones de vulnerabilidad.* Los descuentos y beneficios señalados en el artículo 9° de la presente ley aplicarán, para los nuevos empleos ocupados para poblaciones en situaciones de desplazamiento, ~~en proceso de reintegración o~~ la **población** en condición de discapacidad, **población reconocida como víctima en el registro que lleva la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas o quien haga sus veces, y población que haga parte de los procesos que implementa la Agencia para la Reincorporación**



Proyecto de Ley No. 166 de 2020 Cámara: “Por medio de la cual se modifica la ley 1429 de 2010, ley de formalización y generación de empleo”.

y la Normalización (ARN) o quien haga sus veces, siempre que estén debidamente certificados por la autoridad competente.

Parágrafo 1°. El beneficio de que trata este artículo sólo aplica para nuevos empleos, sin que puedan interpretarse como nuevos empleos aquellos que surgen luego de la fusión de empresas.

Parágrafo 2°. El beneficio de que trata este artículo en ningún caso podrá exceder de tres (3) años por empleado.

Parágrafo 3°. Los valores solicitados como descuentos tributarios, por concepto de la aplicación del presente artículo, no podrán ser incluidos además como costo o deducción del Impuesto sobre la Renta y Complementarios, sin perjuicio de lo establecido por el inciso 1o del artículo 259 del Estatuto Tributario.

Parágrafo 4°. Para efectos de que los aportes al Sena, ICBF y cajas de compensación familiar sean reconocidos como descuentos tributarios, dichos aportes deberán haber sido efectiva y oportunamente pagados.

Parágrafo 5°. No podrán ser beneficiarios de este artículo las cooperativas de trabajo asociado en relación con sus asociados.

Parágrafo 6°. En ningún caso, el descuento previsto se podrá realizar sobre los aportes de personas en situación de desplazamiento, personas en proceso de reintegración o población en condición de discapacidad, que se vinculen para reemplazar personal contratado con anterioridad.

Parágrafo 7°. Los descuentos, beneficios y condiciones señalados en el artículo 9° de la presente ley aplicarán para los nuevos empleos cabeza de familia de los niveles 1 y 2 del Sisbén.

El Gobierno Nacional reglamentará las condiciones para acceder a este beneficio, el cual sólo podrá aplicarse una vez se haya expedido dicha reglamentación.

Proyecto de Ley No. 166 de 2020 Cámara: “Por medio de la cual se modifica la ley 1429 de 2010, ley de formalización y generación de empleo”.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 11, de la Ley 1429, de 2010, el cual quedará así:

Artículo 11. *Descuento en el impuesto sobre la renta y complementarios de los aportes parafiscales y otras contribuciones de nómina.* Los empleadores que vinculen laboralmente a mujeres que al momento del inicio del contrato de trabajo sean mayores de cuarenta (40) años **y a hombres que sean mayores de 50 años** y que durante los últimos doce (12) meses hayan estado sin contrato de trabajo, podrán tomar los aportes al Sena, ICBF y cajas de compensación familiar, así como el aporte en salud a la subcuenta de solidaridad **de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES)** y el aporte al Fondo de Garantía de Pensión Mínima correspondientes a los nuevos empleos, como descuento tributario para efectos de la determinación del Impuesto sobre la Renta y Complementarios, siempre que:

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

Parágrafo 1°. El beneficio de que trata este artículo solo aplica para nuevos empleos, sin que puedan interpretarse como nuevos empleos aquellos que surgen luego de la fusión de empresas.

Parágrafo 2°. Los valores solicitados como descuentos tributarios, por concepto de la aplicación del presente artículo, no podrán ser incluidos además como costo o deducción en la determinación del impuesto sobre la renta y complementarios, sin perjuicio de lo establecido por el inciso 1° del artículo 259 del Estatuto Tributario.

Parágrafo 3°. Para efectos de que los aportes al Sena, ICBF, y cajas de compensación familiar sean reconocidos como descuentos tributarios, dichos aportes deberán haber sido efectiva y oportunamente pagados.

Proyecto de Ley No. 166 de 2020 Cámara: “Por medio de la cual se modifica la ley 1429 de 2010, ley de formalización y generación de empleo”.

Parágrafo 4°. No podrán ser beneficiarias de este artículo las cooperativas de trabajo asociado en relación con sus asociadas.

Parágrafo 5°. El beneficio de que trata este artículo solo aplica para mujeres mayores de cuarenta (40) años **y hombres mayores de cincuenta (50) años** y en ningún caso podrá exceder de dos (2) años por empleado.

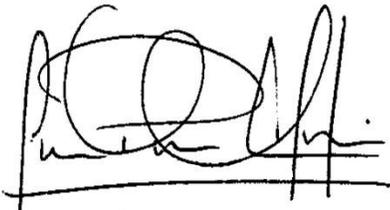
Parágrafo 6°. En ningún caso, el descuento previsto se podrá realizar sobre los aportes de empleados que se contraten para reemplazar personal contratado con anterioridad.

Artículo 4°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

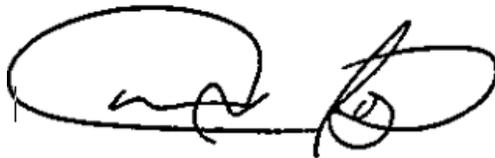
De los Congresistas;



JOSE GABRIEL AMAR SEPULVEDA
Representante a la Cámara
Departamento del Atlántico



JUAN PABLO CELIS VERGEL
Representante a la Cámara
Norte de Santander



Armando Zabaraín D' Arce
Representante a la Cámara
Departamento del Atlántico