



Entidad originadora:	MINISTERIO DEL TRABAJO
Fecha (dd/mm/aa):	diciembre de 2021
Proyecto de Decreto/Resolución:	<i>"Por la cual, se modifican los artículos 4° y 8° de la Resolución 0846 de 2021, mediante la cual se reglamenta la expedición del Certificado de Primer Empleo y el registro anualizado de las certificaciones expedidas de que trata el artículo 88 de la Ley 2010 de 2019"</i>

## 1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

El Decreto 392 de 2021, incorpora la definición de "primer empleo" en los siguientes términos: *"...ARTÍCULO 1.2.1.18.86. Definiciones. Para los efectos de la aplicación del artículo 108-5 del Estatuto Tributario, adicionado por el artículo 88 de la Ley 2010 de 2019, se adoptan las siguientes definiciones: ...2. Primer empleo: El primer empleo de la persona menor de veintiocho (28) años se configura cuando ésta no registra afiliación y cotización como trabajador dependiente o independiente al Sistema Integral de Seguridad Social..."*

Por su parte, la Resolución en el numeral 3.4. de su artículo 3° determina que *"el Primer Empleo de la persona menos de veintiocho (28) años se configura cuando ésta no registra afiliación y cotización como trabajador dependiente o independiente al Sistema Integral de Seguridad Social."*

De la lectura de las disposiciones citadas, el concepto de primer empleo se configura en favor de las personas menores de 28 años que no registran *"afiliación y cotización"*, no obstante, dicha claridad, en los artículos 4° y 8° de la Resolución 846 de 2021, cuando se hace referencia a los criterios a tener en cuenta para determinar la condición de primer empleo y la verificación de requisitos legales para la expedición del certificado de primer empleo, observamos que se pasa por alto el criterio de cotización.

La eliminación del requisito de cotización desdibuja la finalidad que se persigue con la norma tributaria de incentivar la contratación de jóvenes para su primer empleo, como quiera que legalmente se encuentra permitido afiliarse de manera voluntaria al Sistema General de Pensiones, aún sin la existencia de vinculación laboral como trabajador dependiente, o con contratación como trabajador independiente, lo que conlleva a que dentro del Sistema de Pensiones existan afiliaciones sin cotizaciones.

Tales previsiones encuentran su fundamento legal en el artículo 15 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 3°, de la Ley 797 de 2003, donde se consagra dos tipos de afiliados al Sistema General de Pensiones, catalogados como i) obligatorios y ii) voluntarios. Los afiliados obligatorios corresponden a: *"Las personas vinculadas mediante contrato de trabajo o como servidores públicos al igual que las personas naturales que prestan directamente servicios al Estado o entidades del sector privado bajo cualquier modalidad de contratación o por cuenta propia y los grupos de población que sean elegidos para ser beneficiarios de subsidio a través del fondo de solidaridad pensional"*. Los afiliados voluntarios corresponden a: *"Las personas que no tienen la calidad de afiliados obligatorios, personas naturales residentes en el país, colombianos domiciliados en el exterior y quienes no estén expresamente excluidos, así como los extranjeros que permanezcan en el país con ocasión de un contrato de trabajo y no se encuentren cubiertos en su país de origen"*.

De esta manera, si la verificación de los requisitos se realiza únicamente a partir de la existencia de una afiliación al Sistema de Pensiones, se estaría desconociendo la facultad que tienen los ciudadanos de vincularse al mismo en forma voluntaria, sin que se haya configurado el primer empleo, además de impedir que los jóvenes que se afiliaron de manera voluntaria en su condición de estudiantes, puedan acceder al mercado laboral generando para los empleadores el incentivo creado en el Estatuto Tributario. La situación descrita, conlleva a que, en la verificación de los requisitos para la expedición de la certificación de primer empleo, prevista en el artículo 8° de la Resolución 846 de 2021, este Ministerio deba constatar la no existencia de los dos elementos, tanto de la afiliación como de la no cotización al Sistema Pensional.

## 2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

Las disposiciones contenidas en el proyecto de decreto se aplicarán en el territorio nacional a los contribuyentes que estén obligados a presentar la declaración de renta y complementarios, y que requieran tramitar ante el Ministerio del Trabajo el Certificado de Primer Empleo, como requisito para acceder a la deducción de que trata el artículo 88 de la



Ley 2010 de 2019.

### 3. VIABILIDAD JURÍDICA

#### 3.1. Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

Que, el artículo 88 de la Ley 2010 de 2019, creó la deducción tributaria del primer empleo, de la cual, podrán beneficiarse los contribuyentes que estén obligados a presentar declaración de renta y complementarios, quienes podrán deducir el 120% de los pagos que realicen por concepto de salarios, en relación con los empleados que sean menores de veintiocho (28) años, siempre y cuando se trate del primer empleo de la persona. Esta estrategia, permitirá promover la generación de nuevos empleos para jóvenes a partir de estándares de formalidad y protección social, así como contribuir en la superación de barreras de empleabilidad para esta población.

Que, el precitado artículo, estableció dos (2) obligaciones a cargo del Ministerio del Trabajo. Por un lado, la expedición al contribuyente de una certificación en la que se acredite que se trata del primer empleo de la persona menor de veintiocho (28) años, como requisito para poder acceder a la deducción de que trata ese artículo, y por otro, llevar un registro anualizado de todas las certificaciones de primer empleo que expida, con la identificación del empleado y del contribuyente.

Que a través del Decreto 392 de 2021, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público reglamentó el artículo 108-5 del Estatuto Tributario adicionado por el artículo 88 de la Ley 2010 de 2019 y señaló que el Ministerio del Trabajo en el término de cuatro meses contados a partir de la vigencia de ese Decreto desarrollará mediante resolución, el procedimiento para la verificación y expedición de la certificación de primer empleo, al igual que los criterios de inclusión y exclusión necesarios para adelantar la verificación, así como el registro anualizado de las certificaciones.

Que, el Ministerio de Trabajo expidió la Resolución 0846 del 14 de abril de 2021 *"Por medio de la cual se reglamenta la expedición del Certificado de Primer Empleo y el registro anualizado de las certificaciones que acreditan el Primer Empleo"*.

Que el artículo 1.2.1.18.86. del Decreto 392 de 2021, en el acápite de definiciones, contempla que el Primer empleo se configura cuando la persona menor de veintiocho (28) años no registra afiliación y cotización como trabajador dependiente o independiente al Sistema Integral de Seguridad Social.

Que según lo contemplado en el párrafo primero del artículo 4 y numeral 2.2 del artículo 8 de la Resolución 0846 de 2021, se hizo alusión a los criterios para determinar la condición de primer empleo y el procedimiento para la verificación de los requisitos exigidos para la certificación de primer empleo, indicando que se entenderá como primer empleo cuando el joven menor de 28 años no registre afiliación al Sistema General de Pensiones, como trabajador dependiente o independiente, previo a su contratación.

Que de acuerdo al artículo 45 de la Ley 1437 de 2011, se podrán corregir los errores simplemente formales contenidos en los actos administrativos, ya sean aritméticos, de digitación, de transcripción o de omisión de palabras, por lo cual surge la necesidad de modificar el párrafo primero del artículo 4 y el numeral 2.2 del artículo 8 de la Resolución 0846 de 2021, en el sentido de incluir la palabra cotización como factor a tener en cuenta para determinar la condición de primer empleo.

Que producto del ejercicio de recepción y verificación de la documentación allegada por los contribuyentes a nivel nacional ante las Direcciones Territoriales del Ministerio del Trabajo, se encuentra necesario efectuar claridad respecto a los criterios para determinar la condición de primer empleo de los jóvenes menores de veintiocho (28) años vinculados y la posibilidad de adicionar herramientas de consulta para validar datos de los contribuyentes.

Que en cumplimiento de lo previsto en los artículos 3 y 8 de la Ley 1437 de 2011 y de lo dispuesto en el artículo 2.1.2.3.1. Decreto Único 1081 de 2015, el proyecto de Resolución fue publicado en la página web del Ministerio del Trabajo.



**3.2. Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada**

Los artículos 4 y 8 de la Resolución 0846 de 2021 *"Por medio de la cual se reglamenta la expedición del Certificado de Primer Empleo y el registro anualizado de las certificaciones que acreditan el Primer Empleo"*, se encuentran vigentes.

**3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas**

El presente proyecto de resolución deroga los artículos 4 y 8 de la Resolución 0846 de 2021.

**3.4. Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)**

No se han identificado decisiones jurisprudenciales que puedan tener impacto o sean relevantes para la expedición del proyecto de decreto.

**3.5. Circunstancias jurídicas adicionales**

No aplican.

**4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)**

No aplica.

**5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL (Si se requiere)**

No aplica.

**6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN (Si se requiere)**

No aplica.

**7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO (Si cuenta con ellos)**

No aplica.

**ANEXOS:**

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria (Se adjunta pdf de publicación en la página web del Ministerio del Trabajo).

En etapa de publicación.

Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo  
(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)

No aplica.

Informe de observaciones y respuestas

(Se adjunta matriz de comentarios y observaciones (Documento en formato Excel).

No aplica.

Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio  
(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los

No aplica.



El futuro  
es de todos

Gobierno  
de Colombia

## FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

<i>mercados)</i>	
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>	No aplica.
Otro <i>(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)</i>	No aplica.

**Aprobó:**

**ANDRES FELIPE URIBE MEDINA**  
Viceministro de Empleo y Pensiones

**MARTHA LILIANA AGUDELO VALENCIA**  
Directora de Generación y Protección del Empleo y Subsidio Familiar

**Vo. Bo.**

**AMANDA PARDO OLARTE**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica